

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DES
LISTES ELECTORALES POLITIQUES
EN FRANCE
(PARTICULARITÉS ÉTRANGÈRES)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 17 mars 1902, à 3 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

André GOSSELIN

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1902

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1901-1902

DOYEN :

M. EDMOND VILLEY (✻, I, ✻), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

- MM. DANJON (I, ✻), assesseur du doyen, professeur de *Droit commercial* chargé du cours de *Droit maritime*.
EDMOND VILLEY (✻, I, ✻), professeur d'*Économie politique*, chargé des cours de *Droit constitutionnel comparé* et de *Législation financière*.
LAISNE DES HAYES (✻, A, ✻), professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours de *Droit civil*.
GUILLOUARD (✻, I, ✻, C, ✻, G. O. ✻, C. I. C. ✻, O. ✻, L. ✻), professeur de *Droit civil*.
LEBRET (I, ✻), professeur de *Droit civil*, député du Calvados, ancien Ministre de la Justice.
CABOUAT (I, ✻), professeur de *Droit international public* et *privé* et de *Législation industrielle*.
BIVILLE (A, ✻), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit administratif*.
DEBRAY, professeur de *Droit romain*, chargé des cours de *Pandectes* et d'*Histoire du droit français*.
LE FUR, professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

AGRÉGÉS :

- MM. RENÉ WORMS (I, ✻, ✻, C, ✻), chargé des cours d'*Économie politique* et d'*Histoire des Doctrines économiques*.
ASTOUL, chargé d'un cours de *Droit romain* et du cours sur la *Coutume de Normandie*.
DEGOIS, chargé du cours de *Droit criminel* et du cours de *Droit civil approfondi et comparé*.
PILON, chargé d'un cours de *Droit civil*.
GÉNESTAL DU CHAUMEIL, chargé des cours d'*Histoire générale du Droit français* et d'*Histoire du Droit public français*.

SECRÉTAIRE :

M. GILLET (I, ✻), secrétaire de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DES
LISTES ELECTORALES POLITIQUES
EN FRANCE
(PARTICULARITÉS ÉTRANGÈRES)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 17 mars 1902, à 3 heures 1/2 de l'après-midi.

PAR

André GOSSELIN

JURY D'EXAMEN :

MM. LE FUR, professeur, président de la thèse ;

ACAD. EDMOND VILLEY, professeur-doyen ;

BIVILLE, professeur.

PARIS

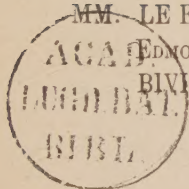
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1902





Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

ANNUAIRE DE LÉGISLATION ÉTRANGÈRE.

ARCHIVES PARLEMENTAIRES.

BATBLE : Traité de droit administratif (3^{me} édit., Paris, Pichon, 1885).

BAUDRY-LACANTINIERE : Précis de droit civil (7^e édition, 3 vol., Larose, Paris, 1898-1900).

BAVELIER : Dictionnaire de droit électoral (2^e édit., Paris, Rousseau, 1882).

BAVELIER : Essai historique sur le droit d'élection et sur les anciennes assemblées représentatives de la France (Paris, Didot, 1874).

BÉQUET ET LAFERRIÈRE : Répertoire général de droit administratif.

BERTHÉLÉMY : Traité élémentaire de droit administratif (Paris, Rousseau, 1901).

BLOCK : Dictionnaire d'administration française (Paris, Berger-Levrault, 1898).

BLOCK : Dictionnaire général de la politique (Paris, Lorenz, 1873).

BOULLÉE : Histoire complète des Etats-Généraux (1845).

BULLETIN de la société de législation comparée.

BULLETIN des arrêts de la cour de cassation.

CHANTE-GRELLET : Traité des élections (2 vol., Paris, Dupont, 1898).

CHASSIN : Le génie de la Révolution (Paris, Lacroix, 1864-65).

CHASSIN : Les élections et les cahiers de Paris (Paris, Quantin, 1888).

CÉNAC : Guide électoral, la liste électorale (Paris, Chevalier-Maresq, 1900).

DALLOZ : Recueil périodique.

DORHLAC : De l'électorat politique (Thèse, Paris, Giard, 1890).

DUCROCQ : Cours de droit administratif (Paris, 7^e édit., Paris, Fontemoing, 1897).

DUGUIT ET MONNIER : Les constitutions et les principales lois politiques, de la France depuis 1789 (Paris, Pichon, 1898).

DUVERGIER : Collection complète des lois et décrets.

ESMEIN : Cours élémentaire d'histoire du droit français (Paris, Larose, 1893).

ESMEIN : Eléments de droit constitutionnel français et comparé (2 vol. Paris, Larose, 1899).

FAHY : Etude de droit comparé sur l'électorat politique (Thèse, Paris, 1897).

FAYE : Manuel de droit électoral (Paris, Chevalier-Maresq, 1901).

DE FRANQUEVILLE : Le gouvernement et le parlement britanniques (t. II, Constitution du Parlement). (3 vol., Paris, Rotschild, 1887).

GREFFIER : De la formation et de la révision annuelle des listes électorales politiques, sénatoriales, municipales, consulaires, etc. (4^e édit., Paris, Pedone-Lauriel, 1891).

- GUERLIN DE GUER : Manuel électoral ; Guide pratique de l'électeur et du maire (7^e édit., Paris, Berger-Levrault, 1892).
- GUIZOT : Histoire des origines du gouvernement représentatif (Paris, Didier, 1851).
- HAURIOU : Précis de droit administratif et de droit public général (4^e édit. Paris, Larose 1902).
- SAMBERT : Recueil général des anciennes lois françaises depuis l'an 420, jusqu'à la révolution de 1789 (t. xxviii).
- JOURNAL OFFICIEL : Débats parlementaires.
- LAURENT : Principes de droit civil français (3^e édit., 33 vol., Paris et Bruxelles, 1878).
- LEBON : Recueil général des arrêts du conseil d'état.
- MORGAND : La loi municipale (5^e édit., Paris, Levrault, 1896).
- PANDECTES FRANÇAISES : Répertoire.
- PANDECTES FRANÇAISES : Recueil périodique.
- PICOT (Georges) : Histoire des Etats-Généraux (2^e édit., 5 vol, Paris, Hachette, 1888).
- PICOT (Georges) : Le droit électoral dans l'ancienne France (Revue des Deux-Mondes, 1^{er} juin 1874).
- PIERRE : Histoire des assemblées politiques en France, du 5 mai 1789 au 5 mars 1876 (Paris, Baudry, 1877).
- PIERRE : Traité de droit politique, électoral et parlementaire (Paris, Librairies-Imprimeries réunies, 1893).
- RATHERY : Histoire des Etats-Généraux de France (Paris, Delamotte, 1845).
- RENDU : Code électoral ou manuel pratique des élections municipales, départementales et politiques (Paris, Pedone, 1885).
- SIREY : Recueil périodique.
- TAINE : Origines de la France contemporaine (Paris, Hachette, 1876).
- THIBAUDEAU : Histoire des Etats-Généraux et des institutions représentatives en France (1843).
- VILLEY : Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe. (Paris, Larose et Pedone, 1900).
- WEIL (G. D.) : Les élections législatives depuis 1789 (Paris, Alcan, 1895).
-

MEIS

INTRODUCTION

Le dix-neuvième siècle n'a été qu'un long acheminement vers l'adoption de plus en plus générale du Gouvernement représentatif : Déjà dans la première moitié du siècle Guizot pouvait dire : « presque partout le Gouvernement représentatif est réclamé, accordé, établi. (1) »

Ce mode de Gouvernement, où les divers pouvoirs qui exercent les attributs de la souveraineté sont considérés comme agissant non en vertu d'un droit propre, mais en tant que représentants de la nation et au nom de celle-ci, a pris naissance en Angleterre ; il ne s'y est pas introduit tout d'un coup, mais il y a été l'objet d'une lente évolution dont on fait remonter le point de départ au cours du douzième siècle (2).

Consacré, en France, comme corollaire nécessaire du principe de la souveraineté nationale, ce principe le plus important de ceux qu'ait proclamés la Révolution et devenu la base de notre droit public, le Gouvernement re-

(1) Guizot. *Histoire des origines du Gouvernement représentatif*. T. I, page 16.

(2) Esmein. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, p. 100.

présentatif a été, depuis lors, la forme sous laquelle s'est attestée et exercée cette souveraineté, se transformant avec la Restauration en Gouvernement parlementaire, qui n'en est qu'une variété.

C'est d'ailleurs le Gouvernement parlementaire que pratiquent aussi la plupart des pays, qui, marchant sur les traces de l'Angleterre et de la France, ont adopté le système représentatif ; comme la Belgique, la Hollande, l'Italie, l'Espagne, l'Autriche, la Hongrie, la Grèce, la Roumanie, la Suède, la Norvège, le Danemark, etc. Toutefois aux Etats-Unis, en Suisse, en Allemagne, le Gouvernement représentatif n'a pas revêtu cette forme particulière.

Or cette adoption de plus en plus générale du Gouvernement représentatif a eu pour conséquence de reléguer au second plan deux des moyens employés pour le recrutement des Assemblées législatives, des parlements, c'est-à-dire l'hérédité et la nomination par le chef de l'état, de donner graduellement la place prédominante à l'élection, et de ne laisser même plus d'autre origine à l'institution du pouvoir législatif.

L'élection est devenue l'élément essentiel et fondamental de notre vie politique. C'est par le vote que le peuple exerce sa souveraineté en choisissant des mandataires investis du pouvoir de gouverner et administrer le pays ; et depuis son apparition, le droit de suffrage a été constamment s'étendant et se généralisant, pour en arriver à devenir le suffrage universel, tel qu'il est pratiqué dans le plus grand nombre des législations actuelles. Le droit électoral est la vraie base du Gouvernement représentatif.

Ce n'est pas à dire cependant que le principe hérédi-

taire et celui de la nomination par le chef de l'Etat aient complètement disparu devant le principe électif, car on les trouve encore en vigueur pour le recrutement des Chambres Hautes de certains pays, et par exemple en Angleterre, au Portugal, en Italie, en Autriche, en Hongrie, en Prusse, en Saxe, en Bavière etc. ; mais outre que ces systèmes ne reçoivent aucune application pour la composition des Chambres basses, plusieurs Etats, comme l'Espagne, leur ont adjoint le système de l'élection, pour la formation de la première Chambre, et quelques législations leur ont même complètement substitué ce dernier mode de représentation. De ce nombre sont la France, la Belgique, la Roumanie.

Si le suffrage a pris une telle importance, il n'est donc pas étonnant que la question électorale soit à l'ordre du jour dans tous les pays. C'est qu'en effet l'élection est un acte très complexe, qui nécessite, pour être mené à bien et donner les garanties qu'on peut en espérer, l'accomplissement de nombreuses formalités.

Quels que soient les modes de suffrage employés, que ce soit le suffrage universel ou le suffrage restreint, la façon dont il s'exerce, que ce soit le suffrage direct ou le suffrage indirect, le genre de scrutin appliqué, que ce soit le scrutin uninominal ou le scrutin de liste, l'élection comporte nécessairement trois séries d'opérations.

Elle suppose des opérations préparatoires : l'établissement de listes électorales et la convocation des collèges électoraux.

Elle comprend l'opération même qu'elle constitue, et qui se traduit par le choix que fait l'électeur de son représentant, c'est-à-dire par le vote.

Enfin, elle exige une dernière opération, qui lui im-

prime un cachet de sincérité et d'authenticité, la vérification des pouvoirs.

Et chacune de ces trois phases d'opérations en sous-entend elle-même un certain nombre d'autres secondaires.

C'est à la première de ces formalités, à celle qui se trouve ainsi à la base des opérations électorales que nous voulons consacrer ce travail, aux listes électorales.

Mais nous n'embrasserons pas ce sujet dans toute l'étendue qu'il peut comporter, c'est-à-dire en examinant successivement non seulement les listes électorales nécessaires pour les élections sénatoriales, les élections politiques, les élections départementales, les élections communales, mais encore les listes qui servent pour les élections des diverses institutions où le droit de suffrage s'est introduit : tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes, délégués à la sécurité des ouvriers mineurs, chambres de commerce, chambres consultatives des arts et manufactures, conseil supérieur de l'instruction publique, conseils académiques, conseils presbytéraux et consistoires, commissions des hospices, conseil supérieur des colonies, etc. etc.

Par le titre même que nous lui avons donné : Des listes électorales politiques, nous restreignons et limitons en même temps l'objet de notre étude à l'examen des listes électorales nécessaires pour les élections à la Chambre des Députés.

Sans doute, nous serons amené, par comparaison, à parler des listes sénatoriales, et ce que nous dirons des listes politiques s'appliquera aussi bien aux listes départementales et communales, puisque, comme nous le verrons, la loi du 5 avril 1884 a établi l'unité de liste pour ces différentes

élections, mais nous n'avons en vue que l'étude de la législation française sur les listes électorales politiques, tout en l'accompagnant cependant des principales particularités que présentent les listes étrangères pour les élections des Chambres basses des différents pays.

Dans un premier chapitre nous chercherons à dégager l'origine de ces listes électorales politiques et en ferons l'historique, puis nous en indiquerons les caractères principaux.

Dans un second nous examinerons le contenu des listes électorales, c'est-à-dire, les conditions à remplir pour pouvoir y être inscrit.

Dans un troisième nous étudierons le travail préparatoire de la confection et de la révision des listes électorales et les autorités chargées de ce soin.

Dans un quatrième nous envisagerons le contentieux des listes électorales, c'est-à-dire, le jugement des réclamations tant en premier ressort qu'en appel, et le recours en cassation.

Dans un dernier chapitre nous traiterons de quelques questions particulières et notamment des fraudes qui peuvent se commettre au cours de la formation des listes électorales.

Enfin un appendice sera consacré aux listes électorales politiques en Algérie et aux colonies.

En terminant, nous indiquerons les réformes qu'il serait bon d'apporter dans notre législation en cette matière.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE ET NOTIONS GÉNÉRALES

Si nous réunissons dans un même chapitre, tout en réservant à chacune de ces matières une section spéciale, l'histoire de la législation française sur les listes électorales et les notions générales qui les concernent, c'est que les caractères principaux qu'elles présentent actuellement ne sont qu'une suite logique des changements qui se sont opérés dans la législation et des modifications qui y ont été introduites successivement.

SECTION PREMIÈRE

HISTOIRE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE SUR LES LISTES ÉLECTORALES JUSQU'À LA LÉGISLATION ACTUELLE.

De nos jours la délégation des pouvoirs est le fondement absolu de notre organisation politique. Dans le passé nous la trouvons en germe et c'est une étude très intéressante, grâce aux recherches de nombreux historiens et à la voie tracée par certains auteurs (1), que celle

(1) George Picot : *Le Droit électoral de l'ancienne France*, (Les élections aux Etats Généraux dans les provinces). *Revue des Deux-Mondes*. 1^{re} Juin 1874 p. 626— G. Picot. *Histoire des Etats-Généraux*.— Rathery : *Histoire des Etats-Généraux de France*.

qui consiste à suivre les élections tant aux Etats Généraux qu'aux Etats Provinciaux et à voir comment les formes de la délégation ont varié non seulement suivant les lieux, soit qu'on examine les bailliages, les pays d'états ou les grandes villes, mais aussi suivant les trois ordres qui composaient la nation, soit que l'on considère les élections du clergé, de la noblesse ou du tiers-état.

Or, dans cette longue histoire, le seul point que nous ayons à envisager, celui de l'existence de listes électorales, est enveloppé de l'ombre la plus épaisse, et cela n'est pas étonnant, étant données les conditions si peu définies et si différentes auxquelles était soumise la qualité d'électeur.

Un rapide aperçu du mode le plus usité de convocation des Etats Généraux, non pas à leur début, c'est-à-dire vers 1302, où le système représentatif est tout à fait informe, mais à une époque où la hiérarchie administrative est plus précise et mieux organisée, par exemple pour les Etats de 1560 à 1614, mode qui fut d'ailleurs adopté en 1789, c'est-à-dire l'élection par bailliage, nous donnera une idée des principes les plus généraux qui réglaient alors les élections.

A côté de cette convocation des électeurs par bailliage, le procès-verbal de la Chambre du clergé aux Etats de 1614 constate en effet que les élections furent faites pour l'ordre ecclésiastique tantôt par province entière, tantôt par diocèse, tantôt par devant un magistrat commis par le roi, tantôt devant un dignitaire ecclésiastique. Et la même variation se présente pour les deux autres ordres de la nation.

Dans les endroits où les élections eurent lieu par bailliage, les nobles et les ecclésiastiques étaient convoqués à

l'Assemblée Générale du bailliage par les baillis ou leurs lieutenants généraux, après que ceux-ci avaient reçu du roi, par l'entremise des gouverneurs, les lettres de convocation aux Etats Généraux.

Quant aux habitants des villes et des villages, ils avaient connaissance des lettres de convocation du roi et de la sentence du bailliage enjoignant « aux paroisses de députer deux d'entre ceux des plus notables habitants de chacune d'icelles afin de se trouver à l'Assemblée et d'y apporter les cahiers des plaintes, doléances et remontrances que chaque paroisse entend faire à sa majesté et moïens d'y pourvoir » par la lecture que leur en faisait au prône, de la grand'messe le curé de chaque paroisse. Le curé, annonçait le jour, le lieu et l'heure où les paroissiens devaient se réunir, et, le jour venu, c'était au son de la cloche qu'ils se rassemblaient. « Rien, dit M. Picot, ne nous autorise à penser qu'une exception fût faite ; tous les individus demeurant sur la paroisse, tous ceux qui avaient assisté au prône, étaient convoqués à l'Assemblée. » (1) Et cependant, s'il est probable que dans les villages il n'y avait pas d'exclusion pour les habitants de prendre part à l'Assemblée de paroisse, dans les villes cette latitude a dû sembler périlleuse. Le droit de bourgeoisie était partout exigé ; on peut même dire que « l'Assemblée de paroisse dans les villes se composait tantôt de tous les bourgeois, tantôt seulement d'un certain nombre de notables arbitrairement choisis dans chaque quartier. » (2) Mais formait-on par paroisse des listes sur lesquelles auraient été inscrits les noms des

(1) G. Picot. *Le droit électoral de l'ancienne France. Revue des deux Mondes*, 1^{er} juin 1874, page 637.

(2) Picot, même ouvrage, p. 643.

bourgeois ou des notables auxquels seuls on reconnaissait le droit de prendre part à l'Assemblée de paroisse ? ; c'est ce que ne permettent pas de dire d'une façon certaine les règles vagues qui régissaient les élections urbaines.

Si, de ces assemblées préliminaires et spéciales au tiers-état, dont le rôle se bornait au choix de délégués à l'Assemblée de bailliage, nous passons à cette dernière, nous y trouvons pour la première fois le clergé et la noblesse. Les trois ordres, après s'être réunis au jour indiqué, et avoir écouté la lecture des lettres du roi et une harangue du bailli sur l'objet de la convocation, se séparaient pour procéder à l'élection des rédacteurs de leurs cahiers respectifs et au choix de leurs députés. La séance commençait, dans la réunion des membres du clergé, par un appel de tous les ecclésiastiques du bailliage ; les bénéficiers comparaissaient en personne ; quant aux chapitres et au clergé régulier, ils se faisaient représenter par des délégués. La même séance, qui, pour le clergé, se tenait à l'évêché ou dans une église, avait lieu pour les nobles dans la maison du bailli ; tous les possesseurs de fiefs et de biens nobles y étaient convoqués ; les assignations ayant été données au manoir seigneurial ou aux procureurs fiscaux des seigneuries, c'était moins tel ou tel gentilhomme qui était assigné que le propriétaire du sol. Aussi ne manquait-on pas d'appeler les mineurs et les femmes, qui se faisaient toujours représenter par des mandataires. Le tiers-état se réunissait de son côté à l'hôtel de ville, et au début de la séance avaient également lieu l'appel des paroisses et le dépôt entre les mains du greffier des mandats que chaque délégué avait reçus.

Faut-il voir dans ces listes sur lesquelles était fait l'appel de chacun des membres qui composaient l'assem-

blée de chaque ordre l'origine des listes électorales? N'étaient-elles pas bien plus l'énoncé des dignités ecclésiastiques, des propriétés seigneuriales, des délégations des paroisses auxquelles était reconnu le droit de nommer des députés aux Etats-Généraux, que l'énumération des personnes qui jouissaient de ce droit? Cependant, si le fait d'être inscrit sur ces listes n'était pas attaché aussi complètement à la personne de l'électeur qu'il l'est aujourd'hui, s'il n'y avait pas de conditions d'âge, de capacité, de domicile requises pour y figurer, on peut toutefois faire un rapprochement entre ces listes d'appel des membres de l'Assemblée du bailliage et nos listes électorales actuelles; mais il faut constater que la confection de ces listes était entourée de bien peu de garanties, laissée complètement à l'arbitraire du bailli, et que, s'il s'élevait des difficultés sur leur formation, il n'est parlé dans les différentes coutumes d'aucune autorité supérieure à laquelle on dût en remettre la solution.

Les élections pour les Etats-Généraux de 1789 se firent conformément au mode le plus généralement suivi pour les Etats antérieurs et le même silence plane sur l'existence de listes électorales. Les formes en furent décrites dans le Règlement électoral du 24 janvier 1789, d'après lequel le roi, après avoir consulté, à la suite d'un arrêt du Conseil des Dépêches du 5 juillet 1788, « tous les officiers municipaux des villes et communautés du royaume, dans lesquelles il pouvait s'être fait quelques élections aux Etats-Généraux, et tous les savants et personnes instruites du royaume et en particulier de l'Académie des Inscriptions », abandonnait la division actuelle du royaume en diocèses, en provinces ou gouvernements militaires, en généralités ou intendances, pour en revenir à l'ancienne

division féodale en bailliages, afin de convoquer les électeurs suivant le mode usité pour les derniers Etats. « Le roi, disait le règlement, a voulu que ses sujets fussent tous appelés à concourir aux élections des députés qui doivent former cette grande et solennelle assemblée ». Les nobles, possédant un fief, eurent tous le droit de vote direct, et les femmes, filles, veuves et les mineurs, jouissant de la noblesse, purent se faire représenter par procureur. Les ecclésiastiques, qui possédaient bénéfice, participèrent aussi, directement, à l'élection des députés. Les autres membres du clergé n'eurent qu'un droit de vote indirect, à plusieurs degrés. Enfin pour le tiers-état, on fit passer sa représentation par une série d'éliminations successives, à la base desquelles était l'assemblée primaire de paroisse, qui nommait des délégués à l'assemblée de bailliage, où étaient choisis les députés.

Ces assemblées primaires se composaient de tous les habitants, Français, âgés de vingt-cinq ans accomplis, domiciliés et compris au rôle des contributions. Il dut en être dressé des listes, ou, du moins, cela résulte des quelques mots suivants de M. Chassin : « Seulement les journaliers, manœuvres, gagne-deniers sans la moindre propriété, et les ouvriers non incorporés des villes, lesquels ne payaient pas la taille d'industrie, se trouvèrent exclus des listes électorales, parce que l'impôt ne les atteignait que d'une manière indirecte.(1) »

Mais il faut alors reconnaître que ces listes furent dressées bien rapidement et entourées de fort peu de garanties ; le règlement électoral était du 24 janvier 1789 et les élections commencèrent dès le 7 février ; comment, dans ce si

(1) Chassin., *Le Génie de la Révolution*, p. 102.

court espace de temps, admettre que des réclamations aient pu se faire contre l'inscription ou la non-inscription sur la liste électorale pour les assemblées de paroisse.

On ne retrouve pas en 1789, lors de l'assemblée des trois ordres au bailliage, les listes d'appel qui figuraient aux élections antérieures. Le règlement électoral n'en parlait pas ; mais dans son article 42 il visait les contestations qui pouvaient s'élever sur la qualité des électeurs. « S'il s'élève quelques difficultés sur la justification des titres et qualités de quelques-uns de ceux qui se présentent pour être admis dans l'ordre du clergé ou dans celui de la noblesse, les difficultés seront tranchées provisoirement par le bailli ou sénéchal, et en son absence, par son lieutenant, assisté de quatre ecclésiastiques pour le clergé, et de quatre gentilshommes pour la noblesse, sans que la décision qui interviendra puisse servir ou préjudicier dans aucun cas. » Il semble donc bien résulter de cet article qu'il ne fut pas dressé de listes électorales, au moins pour les électeurs du clergé et de la noblesse, puisqu'ils avaient à justifier de leur qualité au moment d'entrer à l'assemblée de bailliage.

C'est à l'Assemblée Nationale que devait échoir la mission de poser les premières règles en cette matière et de mettre la législation électorale en harmonie avec les deux grandes idées qui depuis la Révolution forment la base du droit public de la France : le principe de la souveraineté nationale et celui de l'égalité des citoyens devant la loi, c'est-à-dire, la suppression des trois ordres : clergé, noblesse, tiers-état. Mais notre première Constitution écrite, celle de 1791, fut précédée de la loi du 22 décembre 1789, dont elle devait reproduire les termes. Cette loi sur l'élection des membres de l'Assemblée Nationale,

après avoir divisé le royaume en départements, districts et cantons, décidé que les représentants à l'Assemblée seraient élus par département, institua un suffrage à double degré. Des assemblées primaires étaient formées par canton et comprenaient tous les citoyens actifs. Ces assemblées primaires nommaient un électeur à raison de cent citoyens actifs parmi les éligibles du canton. Ces électeurs se réunissaient en assemblée électorale et nommaient, parmi les éligibles du département, le nombre de représentants qui était dévolu au département. Pour être citoyen actif, il fallait remplir les conditions suivantes : être Français, âgé de vingt-cinq ans accomplis, domicilié de fait dans le canton depuis un an au moins, payer une contribution directe de la valeur de trois journées de travail et n'être pas dans l'état de domesticité. Dans chaque municipalité, un tableau des citoyens actifs était dressé ; pour y figurer il fallait réunir les conditions prescrites, et de plus « les citoyens devaient prêter publiquement à l'administration du district et entre les mains de celui qui présidait, le serment de maintenir de tout leur pouvoir la Constitution du royaume, d'être fidèles à la nation, à la loi et au roi, et de remplir avec zèle et courage les fonctions civiles et politiques qui leur seraient confiées (1). »

La Constitution du 3 septembre 1791 maintint ces dispositions de la loi du 22 décembre 1789, en ajoutant toutefois aux conditions requises pour être citoyen actif l'obligation d'être inscrit dans la municipalité de son domicile au rôle des gardes nationales, et en réglementant la confection du tableau civique. « Tous les deux ans, il

(1) G. D. Weill. *Les élections législatives depuis 1789*, p. 9 note 2.

sera dressé, dans chaque district, des listes, par cantons, des citoyens actifs, et la liste de chaque canton y sera publiée et affichée deux mois avant l'époque de l'assemblée primaire. Les réclamations qui pourront avoir lieu, soit pour contester la qualité des citoyens employés sur la liste, soit de la part de ceux qui se prétendront omis injustement, seront portées aux tribunaux pour y être jugées sommairement. La liste servira de règle pour l'admission des citoyens dans la prochaine assemblée primaire, en tout ce qui n'aura pas été rectifié par des jugements rendus avant la tenue de l'assemblée. » (Titre III. chapitre I. Section IV. Article 4). Le délai de deux ans pour la révision des listes électorales coïncidait avec le renouvellement du Corps législatif.

Cette œuvre de la Constituante dura moins d'un an et fut remplacée par le décret du 10 août 1792 où l'Assemblée législative faisait appel au suffrage universel pour les élections à la Convention. La distinction des citoyens actifs et non actifs était supprimée. Il n'y avait plus d'obligation de cens et la seule condition restrictive était le domicile d'un an : Tout Français de vingt-et-un ans, vivant de son travail ou non, peut voter dans les assemblées primaires. N'est désormais exclu de l'assemblée primaire, pour cause de domesticité, que celui qui est attaché au service habituel des personnes. Mais le décret, d'ailleurs très court, ne s'occupe pas de l'organisation des assemblées primaires et de la tenue des listes d'électeurs; il laisse à la convention le soin « de soumettre à des règles impératives l'exercice de la souveraineté. »

C'est ce que fit la Constitution du 24 juin 1793. D'après le projet de Déclaration des Droits et de Constitution, « tout homme, âgé de vingt et un accomplis, qui se sera fait

inscrire sur le tableau civique d'une assemblée primaire, et qui aura résidé depuis une année, sans interruption, sur le territoire français, sera citoyen de la République » (Titre II, art. I).

Dans chaque assemblée primaire était dressé un tableau particulier des citoyens qui la composaient. Un bureau, composé d'autant de membres qu'il y avait de fois cinquante citoyens inscrits sur le tableau, était chargé « de garder le registre ou tableau des citoyens, d'y inscrire dans l'intervalle d'une convocation à l'autre ceux qui se présentent pour être admis comme citoyens, de donner à ceux qui veulent changer de domicile un certificat qui atteste leur qualité de citoyen », (Tit. III sect. I art. 2, 3, 7.). Et l'article 11 ajoute « Nul ne pourra être admis à voter pour la première fois dans une assemblée primaire, sur le tableau de laquelle il ne serait pas inscrit, s'il n'a présenté au bureau, huit jours avant l'ouverture de la tenue de l'assemblée, les titres qui constatent son droit ».

Ce projet de constitution cherchait donc à entourer de quelque garantie la formation du tableau civique, et cependant l'Acte constitutionnel du 24 Juin 1793 ne reproduisit pas ces dispositions. Le suffrage y est bien universel, offert même aux étrangers, sous certaines conditions (1), exercé directement ; mais il n'y est même pas fait mention du tableau des citoyens tel qu'il avait été organisé par le projet.

(1) Tout étranger âgé de 21 ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une Française, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard, tout étranger enfin, qui sera jugé par le corps législatif avoir bien mérité de l'humanité, est admis à l'exercice des droits de citoyen français. (art. 4 de la C. de 1793.).

Cette constitution, d'ailleurs, ne fonctionna pas ; suspendue par le Gouvernement révolutionnaire, lorsqu'on essaya desortir de cette période troublée, on ne la remit pas en vigueur ; on en créa une autre : la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795).

On revient au suffrage à double degré. Les assemblées primaires nomment un électeur pour deux cents citoyens, et ces électeurs, réunis en assemblées électorales, choisissent les membres du Corps législatif. Les citoyens français sont ceux qui, âgés de vingt-cinq ans accomplis, se sont fait inscrire sur le registre civique de leur canton, ont demeuré depuis, pendant une année, sur le territoire de la République, et paient une contribution directe, foncière ou personnelle (art. 8). « Sont aussi citoyens, ajoute l'art. 9, sans aucune condition de contribution, les Français qui auront fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la République ». Des conditions plus rigoureuses sont exigées pour les étrangers qui veulent devenir citoyens français et les articles 12, 13, 15 indiquent un certain nombre de cas où l'exercice des droits de citoyen se perd ou est suspendu. Enfin l'article 16 énonce une condition particulière pour être inscrit sur le registre civique, formalité qui ne fut jamais exécutée, car elle ne devait commencer à être appliquée qu'à compter de l'an XII : « Les jeunes gens ne peuvent être inscrits sur le registre civique, s'ils ne prouvent qu'ils savent lire et écrire, et exercer une profession mécanique. »

Mais la constitution ne nous apprend pas par qui sera tenu le registre civique, si le président, le secrétaire, les trois scrutateurs nommés par l'assemblée primaire sont chargés de sa confection ; elle se contente de nous dire que, s'il s'élève des difficultés sur les qualités requises

pour voter, l'assemblée statue provisoirement, sauf recours au tribunal civil du département (art. 22), et une loi du 5 ventôse an V vient confirmer cette disposition.

Cette Constitution de l'an III dura jusqu'au Coup d'Etat de Brumaire et fit place à la Constitution consulaire du 22 Frimaire an VIII (13 décembre 1799), qui créa un type de législation électorale ne ressemblant à aucun autre et consistant dans une épuration graduelle du corps électoral. « Est citoyen français, dit l'article 2, tout homme né et résidant en France, qui, âgé de vingt-un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son arrondissement communal, et qui a demeuré depuis, pendant un an, sur le territoire de la République. » Et l'art. 6 ajoute que, pour exercer les droits de cité dans un arrondissement communal, il faut y avoir acquis domicile par une année de résidence, et ne l'avoir pas perdu par une année d'absence.

De plus, des causes diverses peuvent suspendre ou faire perdre l'exercice des droits de citoyen. (art. 4, 5.) Mais la constitution ne nous renseigne aucunement sur la confection du registre des citoyens, réservant de plus amples détails pour les listes d'éligibles, parmi lesquels, à la troisième épuration, seront choisis par le Sénat les membres du corps législatif et du Tribunat. Ainsi les citoyens de chaque arrondissement communal désignent un dixième d'entre eux. Les élus de cette liste communale désignent à leur tour un dixième d'entre eux, qui forme la liste départementale. Enfin les élus de celle-ci désignent un dixième d'entre eux, qui forme la liste nationale. (art. 7, 8, 9) ; et la révision de ces listes, qui a lieu tous les trois ans, est réglementée par les articles suivants (art. 10 à 15).

Cela devait être rapidement modifié par Bonaparte. Dès qu'il eut obtenu le Consulat à vie, il abandonna pour partie le système des listes des notabilités et dans le Sénatus-consulte organique de la Constitution du 16 thermidor an X (4 août 1802), il imagina un système nouveau qui devait durer jusqu'à la chute de l'Empire.

Le sénatus-consulte établit des assemblées de canton chargées de nommer les membres des collèges d'arrondissement et de département. Les membres de ces collèges électoraux sont nommés à vie. Les collèges d'arrondissement comprennent un membre pour 500 habitants domiciliés dans l'arrondissement et présentent deux citoyens pour faire partie de la liste sur laquelle doivent être choisis les membres du Tribunat (art. 18 et 29). Les collèges de département se composent d'un membre pour 1000 habitants domiciliés dans le département, et celui-ci doit être choisi sur une liste des 600 citoyens les plus imposés ; ces collèges de département présentent deux citoyens pour former la liste sur laquelle sont nommés les membres du Sénat. (art. 19-25-31). Enfin (art. 32), les collèges électoraux de département et d'arrondissement présentent chacun deux citoyens, domiciliés dans le département, pour former la liste sur laquelle doivent être nommés les membres de la députation au Corps législatif.

C'était la confiscation même du droit de suffrage. Les citoyens acquièrent bien un véritable droit de présentation puisque le gouvernement doit choisir les membres du pouvoir législatif sur une liste de deux citoyens présentés par les collèges électoraux, droit qu'ils n'avaient pas sous le régime de l'an VIII, mais combien illusoire fut dans la suite ce droit de présentation.

Les assemblées de canton, à qui incombait la mission

de nommer les membres des collèges électoraux, se composaient de tous les citoyens domiciliés dans le canton et qui étaient inscrits sur la liste communale d'arrondissement (art. 4). Or le sénatus-consulte ne donne aucun détail sur la confection de cette liste et se contente de nous dire que l'assemblée de canton aura un président désigné par le premier consul, et qu'il sera assisté de quatre scrutateurs et d'un secrétaire.

Le Sénatus-consulte du 28 floréal an XI (18 mai 1804), qui créa l'empire, ne vint rien ajouter aux dispositions antérieures et il faut arriver à la Charte du 4 juin 1814 pour trouver un régime nouveau en matière électorale, mais qui ne reçut son application qu'à la seconde restauration.

Le pouvoir législatif ne se compose plus que de deux Chambres : la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés des Départements. La nomination des pairs appartient au roi, celle des députés aux seuls citoyens qui paient une contribution directe de 300 fr. et qui ont plus de trente ans. La constitution qui établissait ainsi le suffrage direct, mais fort restreint, annonçait que des lois viendraient déterminer l'organisation de ces nouveaux collèges électoraux. Elles ne devaient paraître qu'après les Cent-Jours.

L'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, tout en maintenant la division de la Charte de 1814 du pouvoir législatif en deux Chambres et en conservant à l'Empereur la nomination des membres de la Chambre des Pairs, rétablit, pour la nomination de la Chambre des Représentants, les collèges électoraux tels qu'ils avaient été organisés par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X (Art. 27).

Après la chute définitive de Napoléon, en attendant une législation complète, le Gouvernement de la Restauration pourvut par l'ordonnance du 14 juillet 1815 aux élections à la suite desquelles fut nommée la Chambre introuvable. Cette ordonnance royale suit les traces de l'acte additionnel et laisse de côté le système de la Charte de 1814. Elle fait élire les membres de la Chambre des députés par les collèges électoraux. Chaque collège d'arrondissement élit des candidats en nombre égal à celui des députés du département et le collège de département choisit la moitié au moins des députés sur la liste des candidats. Quant aux conditions requises pour être électeur, c'est-à-dire, membre des assemblées de canton, chargées de nommer les collèges électoraux, elles sont les mêmes que sous le régime de l'an X.

Mais ce n'était là qu'une œuvre provisoire ; le Gouvernement de la Restauration devait faire une législation plus complète et entrer dans une voie réformatrice. Avec la loi du 5 février 1817 sur les élections apparaissent enfin des règles précises sur le contenu, la confection et le contentieux des listes électorales.

L'élection est directe et a lieu au scrutin de liste. Le département forme le collège électoral. « Tout Français, jouissant des droits civils et politiques, âgé de trente ans accomplis et payant 300 francs de contributions directes, est appelé à concourir à l'élection des députés du département où il a son domicile politique », dit l'article 1^{er} de la loi, et les articles suivants s'occupent des cas particuliers qui pouvaient se présenter à propos des contributions ou du domicile. Tous ceux qui réunissaient ces différentes qualités devaient donc être inscrits sur les listes électorales. Par qui ? Par le préfet. « Le préfet

dressera dans chaque département la liste des électeurs, qui sera imprimée et affichée. Il statuera provisoirement, en Conseil de préfecture, sur les réclamations qui s'élèveraient contre la teneur de cette liste, sans préjudice du recours de droit, lequel ne pourra néanmoins suspendre les élections (art. 5), ». Les difficultés relatives à la jouissance des droits civils ou politiques du réclamant devaient être, en effet, définitivement jugées par les Cours royales et celles qui concernaient ses contributions ou son domicile politique par le Conseil d'état.

On ne peut, certes, retirer à cette loi son caractère de loi de progrès ; jusqu'à elle aucune règle, tout au moins précise, n'était venue s'occuper des listes électorales ; que penser cependant de la sincérité des listes ? Les préfets pouvaient les composer à leur façon. En fait, la loi nouvelle conférait le suffrage à environ cent mille électeurs, mais ils étaient répartis d'une façon très inégale entre les collèges. Et les difficultés, concernant les contributions ou le domicile politique de l'électeur, étaient bien portées devant une juridiction supérieure, mais le Conseil d'état auquel était dévolue cette mission, n'offrait aucune garantie d'indépendance.

« Cette juridiction, disait le Censeur Européen, serait mieux nommée le Conseil du Ministère, puisque le ministère peut rejeter ses décisions. »

La Charte de 1814 était muette sur l'organisation et les attributions du Conseil d'état ; grâce à ce silence des textes, le conseil, auxiliaire du pouvoir exécutif, se prononçait uniquement sur les questions que le gouvernement jugeait prudent de lui soumettre, les tribunaux judiciaires, à raison de l'inamovibilité des magistrats, représentant trop de garanties d'impartialité.

La loi du 29 juin 1820, loi du double vote, tout en maintenant l'élection directe, vint créer dans chaque département un collège électoral de département et des collèges électoraux d'arrondissement. « Les collèges de département, disait l'art. 2, sont composés des électeurs les plus imposés, en nombre égal au quart de la totalité des électeurs du département. » Ils devaient nommer 172 nouveaux députés. Quant aux collèges électoraux d'arrondissement, ils devaient être formés dans chaque département, en vertu de l'article 1 de la loi, nommer chacun un député, et être composés de tous les électeurs y ayant leur domicile et les qualités précédemment requises par la loi de 1817. Un article de la loi nouvelle (l'art. 3) visait la confection de la liste des électeurs de collège et exigeait son impression et son affichage un mois avant l'ouverture des collèges électoraux. La liste devait, de plus, contenir la quotité et l'espèce des contributions de chaque électeur.

Cette loi de 1820, si elle changeait le mode de nomination des députés, ne venait pas, en somme, apporter de correctifs à la formation des listes électorales, et la législation de la Restauration fut des plus défectueuses en cette matière jusqu'en 1828.

« Elle ne ménage pas de garanties, dit M. Weil, pour que tous les électeurs, et les électeurs seuls puissent avoir accès au scrutin et elle facilite les abus d'une administration peu scrupuleuse. C'est cette administration qui tranchait souverainement la question des droits de l'électeur, du moins pour ce qui touchait les difficultés, souvent fort délicates, relatives à ses contributions et à son domicile politique. Aucune mesure n'était édictée pour assurer au citoyen, omis sur la liste, les délais suffisants à l'effet de recourir contre la décision prise

à son égard. Le droit des tiers de se pourvoir contre une radiation ou une inscription illégale n'était ni réglementé, ni même suffisamment assuré. Enfin le recours, même formé dans le délai, n'était pas suspensif si bien que les erreurs intéressées du préfet, ayant introduit de faux électeurs ou omis des électeurs légitimes, n'en produisaient pas moins leur effet pour l'élection en vue de laquelle il les avait commises. Ainsi en 1823, l'ordonnance royale du 24 décembre fixait les élections pour le 25 février suivant et déclarait qu'elles auraient lieu sur les rôles de 1824 non encore publiés. C'était s'arranger de façon que les préfets pussent dresser ces rôles à leur guise, les électeurs ne devant pas avoir matériellement le temps de réclamer avant la clôture des listes (1) ». A chaque élection, en effet, chacun était obligé de représenter ses titres à la qualité d'électeur. « Quant à l'obligation pour les préfets de faire afficher les listes, on remarque, dit M. Boyard, qu'au lieu d'imprimer les listes par ordre alphabétique, et de les afficher de manière à ce qu'elles puissent être consultées, on avait affecté de faire des affiches de 7 à 8 pieds de longueur sur 5 à 6 colonnes et de les placarder à 4 ou 5 pieds du sol, de sorte qu'il aurait fallu une échelle pour découvrir les noms des colonnes supérieures (2) ».

La loi du 2 juillet 1828 fit faire un grand pas en avant à la législation électorale ; en décrétant la permanence des listes électorales, règle qui préside actuellement en cette matière dans la plupart des pays, elle ne permit plus à l'administration de procéder par surprise et de radier

(1) G. D. Weil : *Les élections législatives depuis 1789*, p. 101.

(2) M. Boyard (*op. cit.* par G. D. Weil), p. 104.

tout-à-coup d'une année à l'autre un électeur, ou d'en introduire un subrepticement.

Il n'y a plus chaque année qu'un tableau rectificatif dressé sur la réclamation de l'intéressé ou des tiers. Ces derniers ont le droit de demander l'inscription ou la radiation d'un citoyen, pourvu qu'ils figurent sur la liste du département.

Le mode d'affichage des listes et les délais de recours contre les décisions en la matière sont ménagés de façon que les parties intéressées soient prévenues en temps et puissent utilement recourir contre la décision qui leur fait grief. De plus leur recours est suspensif, si bien que, si l'électeur a été injustement radié, la mesure prise contre lui n'aura pas eu d'effet sur l'élection. Enfin, si l'administration statue en premier ressort sur les difficultés qui surgissent, la décision en dernier ressort est dévolue à la cour royale, et les électeurs trouvent ainsi dans les juges de droit commun les garanties requises.

Le remplacement du Gouvernement de la Restauration par celui de la Monarchie de Juillet amena une réforme du système électoral. La Charte constitutionnelle du 14 Août 1830 abolit le double vote, établi en 1820, et se contenta de réglementer l'âge de l'électorat, qu'elle abaissa à 25 ans, se réservant dans une loi spéciale de déterminer les autres conditions requises pour prendre part à l'élection des membres de la Chambre des Députés, la Chambre des Pairs devant toujours être nommée par le roi.

La loi annoncée fut promulguée le 19 Avril 1831. Elle établit l'élection directe et reconnaît le caractère d'électeur à « tout Français, jouissant des droits civils et politiques, âgé de ving-cinq ans accomplis et payant deux

cents francs de contributions directes. » (art. 1) Les articles suivants de la loi s'occupent de la façon dont doivent être remplies ces conditions et le titre III (art. 13 à 38) traite en détail des listes électorales. La liste est permanente, sauf les radiations et inscriptions qui peuvent avoir lieu lors de la révision annuelle. Cette révision annuelle sera faite conformément aux dispositions suivantes. Du 1^{er} au 10 Juin de chaque année, et aux jours qui seront indiqués par les sous-préfets, les maires des communes, composant chaque canton, se réuniront à la mairie du chef-lieu, sous la présidence du maire, et procéderont à la révision de la portion des listes mentionnées à l'article précédent, qui comprendra les électeurs de leur canton appelés à faire partie de ces listes. Ils se feront assister des percepteurs du canton. Dans les villes qui forment à elles seules un canton, ou qui sont partagées en plusieurs cantons, la révision des listes sera faite par le maire et les trois plus anciens membres du Conseil municipal, suivant l'ordre du tableau. Les maires des communes qui dépendraient de l'un de ces cantons prendront part également à cette révision sous la présidence du maire de la ville. A Paris les maires des douze arrondissements, assistés des percepteurs, procéderont à la révision sous la présidence du doyen de réception. Le résultat de cette opération est ensuite transmis au sous-préfet, qui doit, avant le 1^{er} Juillet, l'adresser au préfet du département avec ses observations. A partir du 1^{er} Juillet le préfet procédera à la révision générale des listes. Il ajoute les citoyens qu'il reconnaît avoir acquis les qualités requises par la loi, et ceux qui auraient été précédemment omis. Il retranche : 1^o) les individus décédés; 2^o) ceux dont l'inscription aura été déclarée nulle par

les autorités compétentes. Il indique comme devant être retranchés : 1^o) ceux qui auraient perdu les qualités requises ; 2^o) ceux qu'il reconnaîtrait avoir été indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait point été attaquée. Les listes de l'arrondissement électoral, ainsi rectifiées par le préfet, sont affichées le 15 août au chef-lieu de chaque canton et dans les communes dont la population est au moins de six cents habitants. Elles sont déposées : 1^o) au secrétariat de la mairie de chacune de ces communes ; 2^o) au secrétariat de la préfecture, pour être données en communication à toutes les personnes qui le requerront. La liste des contribuables électeurs contient, en regard du nom de chaque individu inscrit, la date de sa naissance et l'indication des arrondissements de perception où sont assises ses contributions propres ou déléguées, ainsi que la quotité et l'espèce des contributions pour chacun des arrondissements. La liste des électeurs désignés par l'article 3 contient en outre, en regard du nom de chaque individu, la date et l'espèce du titre qui lui confère le droit électoral, et l'époque de son domicile réel. Le préfet inscrit sur cette liste ceux des individus qui, n'ayant pas atteint au 15 août les conditions relatives à l'âge, au domicile et à l'inscription sur le rôle de la patente, les acquièrent avant le 21 octobre, époque de la clôture de la révision annuelle. S'il y a moins de cent cinquante électeurs inscrits dans un arrondissement électoral, le préfet ajoute sur la liste, qu'il publie le 15 Août, les citoyens payant moins de 220 francs qui complètent le nombre de cent cinquante, conformément à l'article 2.

Toutes les fois que le nombre des électeurs ne s'élève pas au delà de cent cinquante, le préfet publie à la suite de la liste électorale une liste complémentaire dressée

dans la même forme, et contenant les noms des dits citoyens, susceptibles d'être appelés à compléter le nombre de cent cinquante, par suite des changements qui surviendraient ultérieurement dans la composition du collège. Cette publication tient lieu de notification des décisions intervenues aux individus dont l'inscription a été ordonnée. Les décisions provisoires du préfet qui indiquent ceux dont le nom devrait être retranché comme ayant été indûment inscrit, ou comme ayant perdu les qualités requises, doivent au contraire être notifiées, dans les 10 jours, à ceux qu'elles concernent, à leur domicile, soit réel, soit élu, et à défaut de domicile élu, à la mairie de leur domicile politique, suivant le mode employé pour les jurés, en exécution de l'article 389 du code d'instruction criminelle. La sincérité des listes est une garantie de l'élection. Aussi la loi ne néglige-t-elle rien, soit pour porter les listes à la connaissance de tous, soit pour en faciliter la vérification. L'article 37 ordonne la communication des listes annuelles et des tableaux de rectification à tous les imprimeurs qui voudraient en prendre copie. Il leur est permis de les faire imprimer sous tel format qu'il leur plaît de choisir, et de les mettre en vente. L'article 36 impose à tous les percepteurs des contributions directes l'obligation de délivrer, sur papier libre, et moyennant une rétribution de 25 centimes par extrait de rôle concernant le même contribuable, des extraits des rôles des contributions ou certificats négatifs, à toutes les personnes qui ont le droit de réclamer. Quant à l'exercice de ce droit de réclamation, à compter du 15 août, jour de la publication, il est ouvert, au secrétariat général de la préfecture, un registre coté et paraphé par le préfet, sur lequel sont inscrites, à la date de leur présentation et

suivant un ordre de numéros, toutes les réclamations concernant la teneur des listes. Ces réclamations sont signées par le réclamant ou par son fondé de pouvoirs. Tout individu qui croit avoir à se plaindre, soit d'avoir été indûment inscrit, omis ou rayé, soit de toute autre erreur commise à son égard dans la rédaction des listes, peut, jusqu'au 30 septembre exclusivement, présenter sa réclamation, qui doit être accompagnée de pièces justificatives. Dans le même délai, tout individu, inscrit sur les listes d'un arrondissement électoral, peut également réclamer l'inscription de tout citoyen qui n'y serait pas porté, quoique réunissant les conditions nécessaires ;— la radiation de tout individu qu'il prétendrait indûment inscrit ;—ou la rectification de toute autre erreur commise dans la rédaction des listes. Ce même droit appartient à tout citoyen inscrit sur la liste des jurés non électeurs de l'arrondissement. Toutefois aucune de ces demandes ne doit être reçue, lorsqu'elle est formée par des tiers, qu'autant que le réclamant y joint la preuve qu'elle a été par lui notifiée à la partie intéressée, laquelle a dix jours pour y répondre, à partir de celui de la notification.

Le préfet statue en conseil de préfecture, dans les cinq jours qui suivent les réclamations, quand elles sont formées par les parties elles-mêmes ou par leurs fondés de pouvoirs ; et dans les cinq jours qui suivent l'expiration du délai fixé, si elles sont formées par des tiers. Ses décisions sont motivées. Il est publié tous les quinze jours un tableau de rectification, conformément aux décisions rendues dans cet intervalle. La publication de ces tableaux de rectification tient lieu de notification aux individus dont l'inscription a été ordonnée ou rectifiée. Quant aux décisions portant refus d'inscription, ou prononçant des radiations,

elles sont notifiées, dans les cinq jours de leur date, aux individus dont l'inscription ou la radiation a été réclamée par eux ou par des tiers. Les décisions, rejetant les demandes en radiation ou en rectification, sont notifiées dans le même délai, tant au réclamant qu'à l'individu dont l'inscription a été contestée.

Le 16 octobre le préfet procède à la clôture des listes. Le dernier tableau de rectification, l'arrêté de clôture des listes des collèges électoraux sont publiés et affichés le 20 du même mois. Ainsi arrêtées, les listes ne peuvent plus recevoir administrativement aucun changement jusqu'au 20 octobre de l'année suivante, et s'il survient une élection, à quelque époque de l'année qu'elle ait lieu, elle doit se faire sur ces listes. Mais ce principe de la permanence des listes n'est admis que sauf les changements qui seraient ordonnés par des arrêts de la cour royale dans la forme déterminée par la loi, et sauf aussi la radiation des noms des électeurs décédés ou privés des droits civils ou politiques par jugement ayant acquis force de chose jugée.

Quant à l'appel aux cours royales, toute partie qui se croit fondée à contester une décision rendue par le préfet, peut porter son action devant la cour de son ressort et y produire toutes pièces à l'appui. L'exploit introductif d'instance doit, sous peine de nullité, être notifié dans les dix jours, quelle que soit la distance des lieux, tant au préfet qu'aux parties intéressées. Dans le cas où la décision du préfet aurait rejeté une demande d'inscription formée par un tiers, l'action ne peut être intentée que par l'individu dont l'inscription a été réclamée. La cause doit être jugée sommairement, toutes affaires cessantes, et sans qu'il soit besoin du ministère d'avoué. Les actes ju-

diciaires auxquels elle donne lieu sont enregistrés gratis. L'affaire est rapportée en audience publique par un des membres de la cour et l'arrêt est prononcé après que la partie ou son défenseur et le ministère public ont été entendus.

Les réclamations portées devant les préfets en conseil de préfecture et les actions intentées devant les cours royales, par suite d'une décision qui a rayé un individu de la liste, ont un effet suspensif. Le préfet, sur la notification de l'arrêt intervenu, est tenu de faire sur la liste la rectification qui a été prescrite.

Enfin s'il y a pourvoi en cassation, il y est procédé sommairement, et toutes affaires cessantes, comme devant la cour royale, avec la même exemption du droit d'enregistrement, sans consignation d'amende.

Telle fut la loi de 1831. Grâce à l'élargissement sensible qu'elle fit des conditions de l'électorat, grâce à l'abaissement du cens, le droit électoral devait pénétrer dans les mœurs et il était naturel que la confection des listes électorales fût traitée avec autant d'ampleur dans les textes. Si la formation, la révision des listes n'étaient pas confiées aux mêmes autorités que sous notre régime actuel, si les réclamations contre elles et l'appel auquel elles pouvaient donner lieu n'étaient pas tranchés comme ils le sont aujourd'hui, du moins ces opérations étaient prévues dans la loi et réglementées, d'une façon souvent critiquable peut-être, mais qui indiquait cependant la voie à suivre, en y ajoutant quelques réformes, pour donner à ces opérations un plus grand caractère de sincérité et d'indépendance.

Si le Gouvernement de la Restauration était tombé sur le terrain de la réforme électorale, ce fut encore sur le

même terrain que fut renversé celui de Louis Philippe.

Dès le 5 mars 1848 (Décret du 5 mars 1848) le Gouvernement provisoire adopta le principe du suffrage universel et direct pour la nomination de l'assemblée unique. La Constitution du 4 novembre 1848 maintint le décret du Gouvernement provisoire et reconnut le droit de suffrage, sans condition de cens, à tous les Français, âgés de 21 ans et jouissant de leurs droits civils et politiques (art. 25). La constitution n'organisait pas la législation électorale, elle laissait ce soin à une loi qui devait paraître postérieurement, la loi du 15 mars 1849.

Cette loi, une des dernières œuvres de l'Assemblée constituante, est le point de départ de la législation qui nous régit aujourd'hui. Elle indique quels sont les individus qui peuvent être inscrits sur la liste (art. 2), énonce les incapacités électorales (art. 3), attribue la confection de la liste au maire de chaque commune (art. 4), prévoit la publicité qui doit lui être donnée (art. 4), énumère les personnes qui peuvent présenter des réclamations contre elle, indique la façon de procéder (art. 7), confie à une commission présidée par le maire le jugement de ces réclamations (art. 8), charge le juge de paix de statuer sur l'appel qui peut être fait devant lui de ces décisions (art. 10), prévoit le pourvoi qui peut se produire et qui sera jugé par la Cour de cassation (art. 12), établit la permanence des listes et fixe les dates entre lesquelles sera faite la révision annuelle (titre II), en un mot organise toute une procédure, qui, sauf certains points de détail et appliquée seulement pour la nomination de la Chambre des Députés, est restée depuis en vigueur, et que nous aurons l'occasion de voir en étudiant notre législation actuelle.

La loi du 31 mai 1850, sans toucher à la procédure établie par la loi de 1849, vint étendre les causes d'incapacité électorale et déterminer les preuves à produire pour constater le domicile politique porté de 6 mois à 3 ans. Cette loi, qui supprimait trois millions d'électeurs, fut abrogée dès le 2 Décembre 1851 et le premier acte du Gouvernement nouveau fut de rétablir le suffrage universel, proclamé par la constitution du 14 janvier 1852, bientôt suivie du décret organique du 2 février 1852 pour l'élection des députés du Corps législatif. Tandis que le Sénat est nommé par le chef du pouvoir exécutif, le Corps législatif est élu, sans condition de cens, par tous les Français, âgés de 21 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques (art. 12). Et le décret reproduit les principales règles de 1849 quant à la permanence des listes, leur révision, les réclamations et la juridiction à laquelle ces demandes sont soumises. C'est à ce décret organique du 2 février 1852 et au décret réglementaire du même jour, rendu pour son exécution, que nous viendrons chercher une grande partie des prescriptions qui régissent encore la matière.

Le second Empire ne modifia pas la législation électorale du décret de 1852. Dans un décret du 13 janvier 1866, il vint simplement porter à 20 jours le délai, fixé antérieurement à 10 jours, pour les demandes en inscription et en radiation sur les listes électorales, ce délai ayant été reconnu insuffisant.

Le Gouvernement de la Défense nationale, après avoir décrété qu'il n'y avait plus qu'une assemblée unique élue au suffrage universel, proclama, dans les décrets du 8 septembre 1870 et du 15 septembre 1870, que les élections devaient se faire au moyen des listes électorales existantes,

auxquelles les maires étaient autorisés à adjoindre, par voie de listes supplémentaires publiées 3 jours avant le vote, les noms des citoyens qui justifieraient de leur qualité d'électeur. Mais, les élections ayant été ajournées, le décret du 29 janvier 1871 sur les élections de l'Assemblée vint maintenir uniquement les conditions exigées précédemment pour être électeur et la procédure en usage pour les listes électorales. Et la législation électorale demeura telle que l'avait organisé le Gouvernement de la Défense nationale jusqu'en 1875, du moins en ce qui concerne les élections politiques et l'objet particulier qui nous occupe.

C'est le 30 novembre 1875 que fut votée la loi organique sur l'élection des Députés, suivant d'assez loin la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics et celles du 24 février et du 2 août 1875 relatives à l'organisation et aux élections du Sénat.

C'est cette loi qui, avec les décrets du 2 février 1852 et les lois sur les élections municipales du 7 juillet 1874 et du 5 avril 1884, contient les prescriptions touchant à l'exercice du droit électoral politique, à la composition des listes, au jugement des réclamations et des contestations auxquelles la confection de ces listes peut donner lieu.

Mais avant d'entrer dans l'étude de ces différentes questions ainsi éparses dans nos lois, il convient de rappeler la pensée qui a guidé les auteurs d'une récente proposition de loi sur la codification de la loi électorale. « Si une loi, disent les auteurs du projet, doit être claire, c'est la loi électorale, source de toute autorité dans une démocratie comme la nôtre, qui doit être appliquée dans toutes les municipalités, grandes et petites. A ce point de vue, il nous a paru indispensable de codifier dans un seul texte

toutes les dispositions relatives aux élections, de manière à les mieux mettre à la portée de tous. » (Proposition de loi du 11 novembre 1897 en 109 articles, divisée en onze titres, ayant pour objet la codification et l'amélioration de la législation électorale, déposée par M. de Lanjuinais, Gabriel Dufaure, de Ramel. — Annexe au procès-verbal de la séance du 11 novembre 1897 — Chambre des députés n° 2793).

Des projets analogues avaient déjà été déposés sur le bureau de la Chambre, le 13 juin 1889 par M. Folliet, le 8 mai 1883 par M. Dreyfus et autres. Enfin en 1869 même, E. Arago, J. Ferry et Gambetta avaient présenté au Corps législatif une proposition de loi électorale, sorte de code électoral; « Sous le régime du suffrage universel, disaient-ils, la loi électorale est la loi des lois. »

SECTION II

NOTIONS GÉNÉRALES

Après cet aperçu historique où nous avons essayé de montrer quelle part les constitutions de la France ont faite aux listes électorales, il est nécessaire, avant d'entrer dans le détail du contenu, de la confection et de la révision, enfin du contentieux de ces listes, d'indiquer quel rôle elles jouent au cours des opérations électorales; d'en faire ressortir les caractères essentiels, c'est-à-dire la permanence et l'unité; d'en signaler d'autres qu'elles présentent encore, mais dont l'examen ne se trouvera qu'au cours de cette étude, c'est-à-dire leur annualité et leur fixité; enfin de montrer le domaine qui leur est assigné.

§ I^{er}

. Utilité des Listes électorales.

La liste électorale consiste en un tableau où sont inscrits tous les électeurs de la commune. Tous les électeurs, c'est-à-dire tous ceux qui ont la jouissance du droit électoral ; et l'inscription sur la liste leur procurera l'exercice de ce droit. Cette inscription est indispensable pour qu'un citoyen puisse prendre part au scrutin. « C'est, dit M. Villey, la condition sine qua non de l'exercice du droit de vote. » (1).

C'est par l'énoncé de cette formalité que débute la loi du 30 novembre 1875 : « Les députés seront nommés par les électeurs inscrits : 1^o) sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874 ; 2^o) sur la liste complémentaire, comprenant ceux qui résident dans la commune depuis six mois. » (art. 1).

Et la loi du 5 avril 1884, qui a remplacé celle du 7 juillet 1874 et supprimé les électeurs politiques, existant à côté des électeurs municipaux, pour ne former qu'une seule catégorie d'électeurs, n'a rien changé à cette nécessité de l'inscription sur la liste électorale, dans laquelle est placé l'électeur pour pouvoir voter. (Art. 23 loi du 5 avril 1884).

L'utilité des listes électorales est incontestable, et M. Bavelier dit avec raison que « dans un pays où les pouvoirs publics dérivent du suffrage universel, il est indispensable de déterminer exactement l'état électoral

(1) Villey. *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, p. 203.

des citoyens tout aussi bien que leur état civil. » (1). C'est qu'en effet le suffrage universel ne signifie pas que toute créature humaine pourra prendre part au vote. De même que certaines personnes ne peuvent exercer les droits civils, et cela dans leur intérêt, comme les enfants, les fous, de même aussi certains individus, les incapables, les indignes, sont exclus de l'exercice des droits politiques ; non plus dans leur intérêt, mais dans l'intérêt supérieur de la société. Le principe de l'égalité naturelle des hommes en droit n'exclut pas une certaine réglementation du droit de suffrage, mais il veut cette réglementation égale pour tous. « Le principe du suffrage universel, dit M. Villey, est respecté si le suffrage est accessible à tous sous les mêmes conditions et si ces conditions ont uniquement pour objet d'écarter du scrutin ceux qui sont, par des raisons prises dans la personne même, incapables ou indignes d'exercer ce droit, sans aucune considération tirée de la naissance ou de la fortune, ou de quelque privilège social quelconque. » (2).

De là, la nécessité des listes électorales, de listes qui puissent comprendre ceux-là seuls qui ont la jouissance des droits électoraux, et qui, de plus, remplissent certaines conditions exigées pour l'inscription sur la liste d'une commune déterminée. M. Louis Passy a, pour remplir cette mission, demandé, dans une proposition de loi soumise aux Chambres, la création dans chaque mairie d'espèces de registres de l'état civique, à l'instar de la Suisse et du Chili ; mais la tenue de semblables registres serait peut-être la source de grandes difficultés.

(1) Bavelier. *Essai historique sur le droit d'élection et sur les anciennes assemblées représentatives de la France*, p. 406.

(2) Villey. *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, p. 61.

Les listes électorales peuvent procurer le même résultat pourvu que le soin le plus minutieux soit apporté à leur établissement et qu'elles soient entourées de garanties nombreuses, car, et il ne faut pas craindre de le répéter, dans un pays de suffrage universel, le titre d'électeur doit présenter un caractère de loyauté et d'authenticité absolue.

Si l'inscription sur la liste électorale confère ainsi à l'électeur le droit de participer à l'élection des représentants du pays et si par là elle est à la base de toute la législation électorale, cette liste se retrouve encore au cours des opérations du vote.

C'est en effet aux seuls électeurs inscrits sur la liste que sera délivrée une carte électorale. Or cette carte a bien pour but, d'après l'article 13 de la loi du 5 avril 1884, d'indiquer le lieu du vote, mais elle en a un autre plus essentiel, qui est celui d'établir l'identité de l'électeur au moment du vote. Il est vrai, toutefois, que la présentation de la carte n'est pas toujours absolument obligatoire, et cela résulte de la circulaire ministérielle du 25 juillet 1893, admettant à voter l'électeur qui n'a pas sa carte, s'il n'y a pas de doute sur son identité, et aussi de nombreux arrêts de la Cour de Cassation ayant consacré cette pratique ; mais ce n'est là qu'une exception.

Si ce sont les seuls électeurs inscrits qui sont admis à voter (Art. 23, loi du 5 avril 1884) et si à cet effet (art. 22 de la loi) « pendant toute la durée des opérations une copie de la liste des électeurs, certifiée par le maire, contenant les noms, domicile, qualification de chacun des inscrits, reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau », tous les inscrits peuvent voter ; l'inscription sur la liste constitue un droit acquis de prendre part au scru-

tin, et le bureau n'a pas le droit d'écarter du vote un électeur qui se présente en remplissant cette condition. Néanmoins, et cela résulte de la circulaire du ministre de l'intérieur du 11 avril 1895 reproduisant sur ce point le décret réglementaire de 1852 et plusieurs circulaires antérieures, ce droit est suspendu pour les détenus, les accusés contumaces, et pour les personnes non interdites, mais retenues dans un établissement public d'aliénés. A part ces cas particuliers, tous les électeurs inscrits sur la liste ont le droit de prendre part à l'élection, alors même qu'ils seraient privés de leurs droits électoraux(1).

A cette règle, édictée par l'article 23 de la loi du 5 avril 1884, que les seuls électeurs inscrits ont le droit de vote et que tous les inscrits peuvent exercer ce droit, règle qui montre toute l'importance de l'inscription sur la liste électorale, le même article est venu apporter un tempérament, qui fera d'ailleurs dans ce travail l'objet d'une étude spéciale : « Toutefois seront aussi admis à voter, quoique non inscrits, les électeurs porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant une inscription, ou d'un arrêt de la Cour de Cassation annulant un jugement qui aurait prononcé leur radiation ».

Si l'inscription sur la liste électorale est indispensable, si la présence de cette liste est nécessaire sur la table du bureau, le jour du vote, la liste électorale peut encore rendre de simples services. C'est ainsi que généralement une seconde copie de la liste électorale sert de liste d'émargement. Cette pratique devrait même être imposée par la loi ; car on ne doit pas considérer comme de véritables listes d'émargement de simples feuilles de papier

(1) Cons. d'État, 28 juin 1889. Lebon, p. 796.

n'offrant pas de caractères d'authenticité (1); et, en revanche, on ne doit pas se servir de l'original même de la liste, abus assez fréquent dans certaines petites communes.

Enfin, lors de la vérification des pouvoirs des membres de la Chambre des Députés, les bureaux de la Chambre ont les pouvoirs les plus étendus; ils peuvent s'entourer de tous les renseignements utiles, s'éclairer par tous les moyens possibles, et au nombre des pièces qui leur sont fournies se trouve, il est évident, une copie de la liste électorale.

Tel est le rôle que joue la liste électorale. Indispensable avant l'élection, nécessaire au cours des opérations même du vote, utile même après le scrutin; il n'est donc pas étonnant que chez nous, comme dans les législations étrangères, on ait cherché à entourer du plus grand nombre de garanties possible tant sa confection que le contentieux auquel elle peut donner lieu,

§ II

Permanence des listes électorales.

Une des garanties les plus efficaces que l'on peut apporter à la confection des listes électorales est, sans contredit, la permanence des listes.

La permanence de la liste électorale consiste en ce que la liste, une fois dressée dans une commune, ne doit plus être refaite, mais simplement mise à jour au moyen d'un travail de révision qui s'opère chaque année à époque fixe et dans des formes déterminées, de manière à

(1) E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, p. 237.

garantir le droit individuel des citoyens et à éviter en même temps l'intrusion de ceux qui ne sont rattachés à la commune par aucun intérêt.

C'est la loi du 2 juillet 1828 qui introduisit ce principe pour la première fois dans notre législation. La permanence des listes fut décrétée « pour ne pas permettre à l'administration de procéder par surprise, et de radier tout-à-coup d'une année à l'autre un électeur, ou d'en introduire un subrepticement »(1), comme cela se passait couramment sous l'empire de la loi du 29 juillet 1820. Depuis cette époque, ce principe a toujours été maintenu dans notre législation, par la loi du 19 avril 1831, art. 13, par le décret organique du 2 février 1832, art. 18, par la loi du 7 juillet 1874, art. 5 ; enfin il domine toute notre législation actuelle.

De ce principe de la permanence des listes découlent plusieurs conséquences : Il s'en suit d'abord que l'inscription crée, en faveur des citoyens qui y sont portés, une présomption de leur droit à y être maintenus tant qu'il ne sera pas établi contre eux qu'ils ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions exigées par la loi. Tout électeur inscrit sur une liste n'a donc pas pour y être maintenu à demander chaque année une nouvelle inscription ni à justifier qu'il n'est pas inscrit sur une autre liste. Mais cela ne veut pas dire que lors de la révision annuelle de la liste la commission de révision ne puisse y faire les additions et les retranchements qui lui paraissent légitimes.

Il s'est en effet élevé un double système sur l'application de ce principe de la permanence des listes. Dans

(1) G. D. Weil. *Les élections législatives, depuis 1789*, p. 106.

un premier, on soutient que la permanence crée, en faveur des électeurs inscrits, une sorte de possession d'état d'électeur, qui ne permet pas de rayer leur nom, s'il n'est établi par l'administration qu'une cause, survenue depuis l'inscription, justifie leur radiation. D'après cette théorie, un individu, dont l'inscription a été faite sur une liste et maintenue pendant une année, devra continuer à y figurer, quoique y ayant été inscrit indûment, parce qu'aucun fait nouveau, susceptible de lui faire perdre son droit à l'inscription, ne s'est produit depuis cette inscription. Mais une seconde opinion plus logique, soutenue par les auteurs (1) et consacrée par la Cour de Cassation (2), est venue montrer que tel n'est pas le vrai sens du principe de la permanence des listes, et cela en s'appuyant sur les textes mêmes, sur l'article 1^{er} du décret réglementaire du 2 février 1852 qui reconnaît au maire, il faut dire maintenant à la commission, le droit de retrancher « ceux qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait point été attaquée. » La commission doit certes mentionner les motifs et les pièces à l'appui de sa décision, mais l'électeur, qui proteste contre sa radiation, ne peut pas exciper du fait de son inscription antérieure pour demander son rétablissement sur la liste ; il doit établir la validité de son inscription primitive.

Une obligation cependant est imposée à la commission, et c'est là une seconde conséquence du principe de la permanence des listes. Nul électeur ne peut être rayé sans en être averti, de façon à être mis à même de présenter ses

(1) Greffier. *De la formation et de la révision annuelle des listes électorales*, p. 148.

(2) Cass. 28 Avril 1880. D. 80, 1. 276. Cass. 4 mai 1881. D. 81. 1. 485.

observations, et cette formalité pour la commission, d'avertir sans frais les électeurs rayés, a son importance, car le délai de réclamation ne court contre ceux-ci que du jour où cet avis leur a été donné.

Enfin une double conséquence résulte encore du principe de la permanence : c'est que les listes sont l'objet d'une révision annuelle et qu'une fois le travail de révision des listes terminé, il ne peut y être apporté de changement, en dehors des cas spécialement prévus par la loi.

Elles sont l'objet d'une révision annuelle ; c'est cette révision qui permet d'assurer la sincérité des listes électorales, d'ajouter les noms de ceux qui sont devenus électeurs dans la commune et de supprimer l'inscription de ceux qui ont cessé de l'être, d'accorder le droit de suffrage à ceux qui deviennent capables de l'exercer et de le retirer à ceux qui en sont devenus indignes.

Elles sont immuables, c'est-à-dire qu'une fois closes elles durent pour une année entière. « La liste électorale, (art. 8 déc. régl. 2 février 1852), reste jusqu'au 31 mars de l'année suivante telle qu'elle a été arrêtée, sauf néanmoins les changements qui auraient été ordonnés par décision du juge de paix et sauf aussi la radiation des noms des électeurs décédés ou privés des droits civils et politiques par jugement ayant force de chose jugée. » Nous verrons l'application de ce principe quand, après avoir étudié la clôture de la liste, nous traiterons de sa durée et des rectifications qui peuvent avoir lieu au cours de l'année.

Tel est le principe de la permanence des listes, telles en sont les conséquences.

Mais si, depuis son apparition, il a toujours été maintenu dans nos lois, cela n'est vrai que pour les élections à la Chambre des Députés mais non pour les élections au

Sénat. Si le Parlement tout entier procède maintenant en France du suffrage universel, le Sénat est nommé au suffrage indirect et la Chambre des Députés au suffrage direct ; alors que, pour l'élection de cette dernière, les listes électorales sont permanentes, qu'elles servent pour les différentes élections qui peuvent avoir lieu au cours de l'année, si des vacances viennent à se produire, pour le Sénat au contraire elles sont dressées en vue de l'élection et si, peu de temps après la nomination d'un sénateur, il est nécessaire de pourvoir à son remplacement, de nouvelles listes doivent être dressées pour la nouvelle élection.

Ces deux systèmes, en usage ainsi chez nous pour les élections législatives : celui des listes permanentes et celui des listes dressées en vue d'une élection déterminée, se rencontrent aussi dans les législations étrangères pour les élections aux Chambres basses, dont nous nous occupons seulement.

Le premier est le plus usité, ce qui prouve d'ailleurs sa supériorité. Ainsi il est pratiqué en Belgique, en Espagne, en Grèce, en Italie, en Suisse, en Hongrie, en Angleterre, etc. Par les garanties qu'il donne, et surtout en permettant à toutes les réclamations, d'où qu'elles viennent, de se produire utilement il est appelé à se généraliser.

Le second système, celui des listes dressées en vue d'une élection déterminée, est appliqué en Allemagne, en Autriche, en Prusse. Non seulement les listes sont dressées par différentes autorités suivant les endroits, comme dans le premier de ces deux États, et suivant les catégories d'électeurs, comme dans le second, mais encore, tant par la brièveté des délais que par l'absence des recours, elles n'offrent aucune garantie aux électeurs. Ainsi, sans entrer dans les détails, lorsqu'une élection au Reichstag doit avoir lieu

dans l'empire allemand, les listes doivent être publiées au plus tard un mois avant le jour fixé pour l'élection ; quand un électeur veut réclamer contre une inscription ou une omission, il doit le faire dans les huit jours de la publication de la liste et adresser sa réclamation à l'autorité qui a dressé la liste. La décision appartient alors à une autre autorité, qui varie encore suivant les lieux et qui rend sa sentence dans les trois semaines de la date de la publication ; elle est en dernier ressort. L'appel, qui n'est d'ailleurs pas prévu par la loi, ne pourrait pas être exercé, étant donné le peu de temps qui sépare l'époque de ces décisions du jour du scrutin.

À raison de l'ingérence de l'administration seule dans la confection des listes, du bref délai qui sépare la date de cette confection du jour de l'élection, de l'espace de temps si court où les réclamations contre la liste peuvent seulement s'exercer, de l'absence de tout recours contre la première et unique décision rendue par une autorité administrative, à raison de ce manque complet de garanties, en un mot, il n'est donc pas étonnant que le plus grand nombre de législations ait préféré à ce système des listes dressées en vue d'une élection déterminée, le système bien supérieur des listes permanentes.

§ III

Unité de la liste Electorale.

Aux termes de la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des Députés (art. 1) : « Les députés seront nommés par les électeurs inscrits : 1^o sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 Juillet 1874, 2^o sur la

liste complémentaire comprenant ceux qui résident dans la commune depuis six mois. »

Cette distinction, établie par la loi entre deux listes : la liste municipale et la liste politique, n'existe plus aujourd'hui et la loi du 5 avril 1884 est venue mettre sur le même pied d'égalité les électeurs municipaux et les électeurs politiques. La règle est que l'électorat municipal constitue l'électorat général politique.

Le principe de la dualité des listes n'avait d'ailleurs pas toujours été en faveur auparavant. Le principe contraire avait prévalu de 1848 à 1870. Dans cet intervalle, la liste électorale dressée en vertu de l'article 8 de la loi du 13 mars 1849, réédité par l'article 13 du décret du 2 février 1852, a servi aussi bien aux élections politiques qu'aux élections municipales et ce principe de l'unité de la liste électorale a été appliqué même sous l'empire de la loi du 31 mai 1850, qui subordonnait l'exercice du droit de suffrage à une résidence de trois ans.

Mais la loi du 14 avril 1871 (art. 4), bientôt suivie par celle du 7 juillet 1874 (art. 5), avait abandonné le système et appliqué celui de la dualité des listes électorales, c'est-à-dire, qu'elle avait divisé les électeurs en électeurs politiques et en électeurs municipaux, imposant aux seconds des conditions plus rigoureuses pour pouvoir exercer leurs droits. C'est ce principe qu'était venu consacrer la loi du 30 novembre 1875 en distinguant une liste municipale et une liste complémentaire, c'est-à-dire politique.

Depuis 1871 jusqu'en 1884, la dualité des listes électorales a donc remplacé l'unité primitivement établie et la liste électorale fut divisée en deux parties dont l'une comprenait tous les électeurs n'ayant que six mois de

résidence, admis à participer aux élections politiques, et l'autre contenait les électeurs ayant une année de domicile dans la commune, aptes seuls à prendre part aux élections municipales. Les électeurs municipaux étaient en même temps électeurs politiques, mais la réciproque n'était pas vraie.

Le motif de cette distinction résidait en ce que les conditions nécessaires aux électeurs politiques pour pouvoir exercer leur droit de suffrage étaient très faciles et n'avaient pas semblé assez rigoureuses pour les élections municipales. On n'avait pas voulu, en effet, se priver de trop d'électeurs politiques et, l'élection des députés étant faite en vue d'un intérêt général, il importait peu que l'électeur fût domicilié ou résidant depuis longtemps, pourvu qu'aucun doute ne s'élevât sur son identité ; aussi avait-on fixé à six mois seulement la durée de sa résidence.

Mais le but des conseils municipaux étant de gérer des intérêts beaucoup plus spéciaux, il importait que les électeurs, appelés à nommer les membres de ces conseils, aient pu, par une résidence plus longue, connaître ces intérêts et apprécier les représentants qu'ils devaient élire pour s'en occuper.

Si tel était le motif qui avait inspiré le système de la dualité des listes, système que la Chambre des Députés voulait, du reste, maintenir, mais auquel le Sénat fut hostile, il y avait un autre intérêt dans cette distinction, avant la modification qui fut apportée par la loi du 5 avril 1884.

Quand il y avait deux listes, en effet, on pouvait être inscrit comme électeur municipal dans une commune et figurer dans une autre sur la liste des électeurs politiques. La situation était régulière ; ce qui était seulement interdit

c'était (art. 34 du déc. du 2 février 1852) « de profiter d'une inscription multiple pour voter plus d'une fois. » Aujourd'hui il n'est plus possible d'être électeur municipal dans une commune et électeur politique dans une autre. En fait, il est évident que l'on peut être inscrit sur plusieurs listes à la fois, car « on peut avoir une attache légale avec plusieurs communes » comme le dit M. Hauriou (1), mais par le fait même de son inscription sur une liste on peut dans la commune où on est inscrit, prendre part aussi bien aux élections municipales qu'aux élections politiques.

Il est d'ailleurs toujours défendu d'exercer son droit de vote, pour une même élection, dans plus d'une commune.

L'article 14 de la loi du 5 avril 1884 a donc simplifié considérablement la matière en instituant une liste unique où doivent être inscrits tous les électeurs tant politiques que municipaux ; et une circulaire du ministre de l'intérieur du 30 novembre 1884 a pris soin de rappeler que désormais on ne devait établir qu'une liste par commune.

C'est aussi cette même liste qui contient les noms de ceux qui peuvent prendre part aux élections départementales, c'est-à-dire, aux élections pour les conseils généraux et pour les conseils d'arrondissement ; l'article 5 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, et l'article 3 de la loi du 30 juillet 1874, venant appliquer ce même article aux élections pour les conseils d'arrondissement, ont déclaré que les listes dressées pour les élections municipales serviraient aussi bien pour les élections départementales. Les conditions d'inscription sur la liste municipale ont varié depuis cette époque, mais aucun texte n'est venu dire que cette liste ne s'appliquerait plus aux élections départementales.

(1) Hauriou, *Droit administratif*, 3^{re} édit. p. 346.

Par conséquent lorsque le droit du suffrage doit s'exercer en France d'une manière directe, tant en matière politique, que municipale ou départementale, les élections se font toutes sur la même liste.

Il n'en est plus de même quand le suffragé indirect, c'est-à-dire à plusieurs degrés, doit être employé. Ainsi, c'est sur une liste spéciale que doivent être nommés les sénateurs. Contrairement au principe de la permanence des listes, elle est dressée en vue de l'élection ; mais, de plus, cette liste n'a rien de commun avec la liste électorale pour les élections à la Chambre. Ce ne sont pas les mêmes électeurs qui y sont inscrits, la même autorité qui la dresse, les mêmes voies de recours qui peuvent être employées.

Cette différence que l'on trouve en France entre les électeurs qui prennent part à la nomination des membres de nos deux assemblées législatives, différence, qui tient à la façon dont le suffrage est exercé, soit directement, soit indirectement, se rencontre dans la plupart des législations étrangères où les deux chambres sont électives ; comme en Suisse, en Allemagne, etc. Mais ce système, très rationnel en ce sens que les deux assemblées, quoique émanant de la même source, du suffrage universel, n'ont pas ainsi les mêmes tendances, les mêmes passions et donnent une expression plus exacte et plus complète de la volonté nationale, en la consultant sous plusieurs formes, nécessite la formation de plusieurs listes électorales. Il en était autrement en Belgique avant la révision de 1893 ; avant cette époque, les sénateurs étaient élus par les mêmes électeurs que les députés ; depuis, le Sénat se compose, à côté de membres élus directement, de sénateurs nommés par les conseils provinciaux.

Si, de la comparaison des listes électorales étrangères, nécessaires pour les élections aux Chambres Hautes et aux Chambres Basses, on revient à ces dernières, on trouve que dans certains pays où la chambre populaire est nommée au suffrage universel, le suffrage direct et le suffrage à plusieurs degrés sont employés à la fois et réclament, par suite, la tenue de listes électorales distinctes. Ainsi, en Autriche, les listes varient suivant les catégories d'électeurs et suivant qu'ils jouissent du suffrage direct ou du suffrage indirect ; il y a une liste de la curie formée par les grands propriétaires ; une autre contenant les citoyens des villes et les habitants des communes rurales, une dernière enfin, où sont comprises les deux autres catégories d'électeurs.

Mais la nécessité de listes distinctes existe même dans certaines législations où la Chambre basse est nommée complètement au suffrage direct. Ainsi en Espagne ; à côté des électeurs ordinaires, inscrits sur les listes dressées avec un soin méticuleux par une série de conseils superposés, il y a des corporations qui forment des collèges spéciaux ayant le droit d'élire un député. Ces corporations, comme les universités, les sociétés économiques, les chambres de commerce ou agricoles, tiennent des listes électorales spéciales contenant les noms de leurs membres et soumises comme les listes ordinaires à une révision annuelle et à des voies de recours rigoureusement établies.

§ IV

Domaine de la liste électorale.

La loi organique du 30 novembre 1875, tout en reconnaissant le système de la dualité des listes électorales,

avait cependant prescrit que la liste politique serait dressée suivant les formes établies par la loi du 7 juillet 1874 pour la confection de la liste municipale. Lorsqu'il s'agit donc d'étudier l'étendue, le domaine de la liste électorale, c'est à la loi municipale de 1874 qu'il faut se reporter. La loi du 5 avril 1884 n'a pas, en effet, modifié les formes établies précédemment pour la confection de la liste municipale ; elle n'a fait que rendre moins rigoureuses les conditions d'inscription sur la liste électorale. Or, l'article 1 de la loi du 7 juillet 1874 indique qu'« une liste sera dressée dans chaque commune ». Une liste par commune, c'est ce qu'avaient déjà décidé le décret organique du 2 février 1832 (art. 13), la loi du 31 mai 1850 (art. 1), celle du 15 mars 1849 (art. 1). Ces lois, qui n'avaient pas confié aux mêmes autorités la confection de la liste, (en 1849 et en 1852 le maire seul en était chargé ; en 1850, il devait être assisté de deux délégués nommés par le juge de paix ; aujourd'hui c'est la commission administrative à qui incombe ce soin), avaient cependant limité à l'étendue de la commune le nombre des individus à inscrire sur la liste électorale. C'était là une mesure de garantie nécessitée par l'apparition du suffrage universel et qui se comprenait d'autant mieux, à l'époque où elle fut introduite, que la même liste servait aux élections municipales et politiques.

Avant cette limitation à la commune, la loi du 19 avril 1831 avait assigné, comme domaine de la liste électorale, toute l'étendue du canton. (art. 14). Enfin, sous l'empire des lois du 29 juin 1820 et du 5 février 1817, le champ était plus vaste encore : « Le préfet dressera dans chaque département la liste des électeurs. » (art. 5).

Mais, si la sphère d'application de la liste électorale est

à l'heure actuelle considérablement diminuée, si elle ne dépasse pas la commune, il y a même des cas où ce domaine est encore réduit.

En effet, si une commune est divisée en sections, une liste électorale est dressée dans chaque section, et pour cette section, par une commission spéciale. (art. 1 loi du 7 juillet 1874). Cette nécessité de listes spéciales à chaque section n'a pas une grande importance pour les élections politiques, où généralement toute la commune est appelée à voter pour l'élection d'un membre de la Chambre des Députés ; d'autant plus qu'il doit être dressé en outre, d'après les listes spéciales à chaque section, une liste générale des électeurs de la commune ; elle ne sert qu'à donner un champ plus limité à l'exercice des réclamations et à celui des voies de recours contre les décisions rendues sur la confection des listes. Mais, pour les élections municipales, son utilité apparaît en ce sens que chaque section nomme un nombre déterminé de conseillers municipaux, que ce sont les seuls électeurs inscrits sur la liste de la section qui possèdent ce droit, et que c'est d'après le nombre des inscrits sur la liste qu'est fixé celui des conseillers à élire par la section.

A cette exception à la règle, qu'il y a une seule liste électorale par commune et une dans chaque commune, vient s'en ajouter une autre identique et contenue dans le même article 1^{er} de la loi du 7 juillet 1874. A Paris et à Lyon la liste électorale est dressée dans chaque quartier par une commission spéciale ; ces différentes listes de quartier sont réunies par arrondissement pour y former une liste générale.

Avant de donner un aperçu du domaine assigné à la liste électorale politique dans les législations étrangères, il faut signaler, en passant, que si le Sénat est élu chez

nous au suffrage indirect, non seulement il l'est sur une liste spéciale, mais encore cette liste est unique pour le collège, c'est-à-dire pour le département. C'est le préfet qui dresse cette liste. (Art. 9 loi du 2 août 1875).

Dans la plupart des pays d'Europe, les listes électorales sont dressées par commune ; il en est ainsi en Belgique, en Suisse, en Italie, en Hongrie, en Grèce, en Bavière, en Roumanie, etc. De même en Espagne, mais à côté des listes communales existent les listes dressées par les corporations qui ont le droit de prendre part séparément à la nomination des membres du Congrès des députés.

En Angleterre les listes sont dressées par paroisse. Ces paroisses anglaises sont des circonscriptions à la fois ecclésiastiques et administratives, entre lesquelles sont réparties les différentes parties du territoire ; mais on ne peut guère comparer leur administration répartie en bureaux nombreux à ce qu'est notre administration municipale.

Enfin, dans certains pays, comme l'Autriche, où nous avons déjà rencontré des listes non permanentes, spéciales suivant les catégories d'électeurs, le domaine de ces listes varie suivant les différentes curies ; il s'étend à la diète locale, c'est-à-dire à la province, pour la catégorie des grands propriétaires fonciers, à la circonscription pour les électeurs des Chambres de commerce et d'industrie et les nouveaux électeurs créés par la loi de 1896, à la commune pour les autres habitants des villes et des campagnes.

CHAPITRE II

CONDITIONS EXIGÉES POUR L'INSCRIPTION SUR LA LISTE ÉLECTORALE

Nous avons dit, au cours du chapitre précédent, que la loi du 5 avril 1884 était venue rétablir dans notre législation un principe, supprimé en 1871, celui de l'unité de la liste électorale, et que depuis cette époque l'électorat municipal constituait l'électorat politique général. C'est donc à cette loi du 5 avril 1884 qu'il faut se reporter pour savoir quels sont les individus qui peuvent exercer l'électorat politique, quelles conditions ils doivent remplir pour être inscrits sur la liste électorale.

L'article 14 répond en ces termes : « La liste électorale comprend : 1^o) tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins ; 2^o) ceux qui y auront été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt ; 3^o) ceux qui, en

vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871 ; 4^o) ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit de ministres des cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics. Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive ».

La liste électorale comprend tous les électeurs, disent les premiers mots de l'article ; et il a soin de déterminer quels sont les électeurs : « ce sont tous les Français, âgés de vingt-et-un ans accomplis, et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi ».

Il résulte de ce texte même que la première condition à remplir pour être inscrit sur la liste électorale est d'être électeur. C'est la condition générale, si l'on peut dire. Les autres conditions sont plutôt des conditions spéciales. L'examen de ces deux sortes de conditions fera l'objet de deux sections distinctes. Une troisième sera réservée aux conditions particulières requises par les législations étrangères pour figurer sur la liste électorale politique.

SECTION I

CONDITION GÉNÉRALE REQUISE POUR ÊTRE INSCRIT SUR LA LISTE ÉLECTORALE.

La principale condition, la condition indispensable, avons-nous dit, pour être inscrit sur la liste électorale est d'être électeur. Si l'inscription sur la liste électorale con-

fière l'exercice du droit électoral, elle ne peut en effet le faire qu'à ceux qui ont déjà la jouissance de ce droit. Cette condition nécessaire en sous-entend elle-même d'autres qui sont celles d'être Français, d'être âgé de 21 ans accomplis, de n'être dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

Il ne peut rentrer dans le cadre de cette étude de faire l'examen de la capacité électorale ; ce serait élargir considérablement la tâche que nous nous sommes tracée, que d'étudier séparément les diverses conditions requises pour être électeur et de justifier les causes d'incapacités énoncées par les lois ; mais, d'un autre côté, ne pouvant pas laisser dans une obscurité complète une matière aussi fondamentale, nous nous bornerons à en donner un exposé sommaire.

I. — *Condition d'indigénat ou de naturalisation.*

La qualité de Français est la première condition exigée pour être électeur. L'incapacité qui résulte de la qualité d'étranger est d'ordre public ; elle ne saurait être couverte par la possession d'état.

Sous certaines constitutions cette exclusion des étrangers du droit de suffrage n'a pas existé ; sous la constitution du 24 juin 1893, qui, d'ailleurs, ne fut pas appliquée, tous les étrangers âgés de 21 ans accomplis, qui, domiciliés en France depuis une année, y vivaient de leur travail, ou y possédaient une propriété, ou épousaient une Française, ou adoptaient un enfant, ou nourrissaient un vieillard, tous les étrangers enfin, qui étaient jugés par le corps législatif avoir bien mérité de l'humanité, étaient admis à l'exercice des droits de citoyen. (art. 4). De même, sous l'empire du décret du 28 mars 1848, l'étranger, qui était

admis à jouir des droits de citoyen par le ministre de la Justice, avait le droit d'être inscrit sur les listes électorales, bien qu'il n'eût point obtenu de lettres de naturalisation. Aujourd'hui la qualité de Français est indispensable pour jouir de la capacité électorale. Mais il n'y a aucune différence à établir entre le Français d'origine et le Français naturalisé. C'est en effet par la naturalisation que s'acquiert, pour l'étranger, la qualité de Français et les conditions d'acquisition de cette qualité ont été successivement régies par les lois des 22 mars et 3 décembre 1849, 7 février 1851, 29 juin 1867 et enfin par la loi du 26 juin 1889 qui vient de réunir en une seule toutes les lois précédentes. La perte de la nationalité française entraîne, par le fait même, la perte des droits électoraux. Quant à la preuve de la nationalité, elle se fait conformément au droit commun, c'est-à-dire par l'acte de naissance ou l'acte de naturalisation.

II. — *Condition d'âge.*

La seconde condition nécessaire pour être électeur est d'être âgé de 21 ans. La minorité est dans tous les pays une cause d'exclusion de l'exercice du suffrage, exigée par l'intérêt social. Cet âge a varié dans les diverses constitutions qui nous ont régi. La majorité généralement fixée à 25 ans sous la période révolutionnaire, élevée à 30 ans sous la Restauration, ramenée à 25 ans sous le Gouvernement de Juillet, a été abaissée à 21 ans depuis 1848 et elle est devenue la règle. (Constitution du 4 novembre 1848, art. 25 — décret organique du 2 février 1852, art. 12 — lois du 7 juillet 1874, art. 5 — du 30 novembre 1875, art. 1 — du 5 avril 1884, art. 14). Il suf-

fit que la vingt-et-unième année soit accomplie avant le 31 mars, date de la clôture de la liste. La preuve de l'âge se fait par la production de l'acte de naissance. (Art. 24 du décret organique du 2 février 1852.)

III. — *Condition de capacité.*

La troisième condition requise pour être électeur est de ne se trouver dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi. Toutes les législations ont admis que certaines causes, démontrant l'indignité de certains individus, devaient leur faire retirer l'exercice des droits politiques. Cette exclusion est faite dans l'intérêt social; et « mieux vaut infiniment que la législation en cette matière soit un peu sévère que trop indulgente, car jamais la nécessité de moraliser le suffrage universel n'est apparue plus manifeste qu'aujourd'hui. » (1) Toutes nos constitutions ont d'ailleurs reconnu cette nécessité et refusé l'accès du scrutin à ceux qu'elles avaient reconnu indignes.

Mais la capacité de l'individu, qui remplit déjà les deux premières conditions pour être électeur, est toujours la règle. Tout citoyen est réputé en possession de ses droits électoraux jusqu'à preuve contraire et la loi ne permet pas d'exiger des personnes, qui demandent leur inscription sur la liste électorale, la production de leur casier judiciaire (2).

La preuve de la condamnation doit être établie par la production d'un jugement et non pas par la seule noto-

(1) Villey. *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, p. 80.

(2). Cass. 4 Décembre 1886 — S. 87 — 1. 170.

riété publique (1), ni par simples renseignements administratifs (2).

D'ailleurs la déchéance du droit électoral ne peut être prononcée sans texte. « Les dispositions de la loi, qui prohibent, dans des cas déterminés, l'inscription d'un citoyen sur la liste électorale, sont de droit étroit et ne peuvent être étendues d'un cas à un autre par voie d'assimilation et d'analogie » (3).

Les différentes incapacités électorales sont énumérées par les articles 15 et 16 du décret du 2 février 1852, et aux termes des circulaires du Ministre de l'intérieur des 7 février 1852, 30 décembre 1871, 12 juillet et 23 novembre 1874, 30 janvier 1889 (Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, page 26), des tableaux ont été dressés, présentant par ordre alphabétique toutes les condamnations qui entraînent la perte ou la suspension des droits électoraux.

Sans entrer dans les détails de cette énumération nous examinerons à grands traits, en les ramenant à quatre chefs principaux : 1^o) les incapacités résultant de condamnations. 2^o) les incapacités résultant d'un état juridique. 3^o) l'incapacité des femmes. 4^o) enfin l'interdiction faite aux militaires de prendre part au vote.

1^o) *Incapacités résultant de condamnations.* — Elles sont édictées par le décret de 1852, modifié depuis, cependant, à plusieurs points de vue, par certaines lois, et peuvent se diviser en incapacités perpétuelles et en incapacités temporaires. L'exercice des droits politiques est absolu-

(1) Cass. 2 mai 1883. D. P. 83. 5. 488.

(2) Cass. 29 mars 1864. D. P. 64. 1. 240.

(3) Cass. 29 janvier 1879. D. 79. 1. 168.

ment interdit aux individus qui sont frappés d'une incapacité perpétuelle ; il n'est que suspendu pour ceux qui sont atteints d'une incapacité temporaire.

A. Incapacités perpétuelles.

Entraînent l'incapacité perpétuelle de prendre part aux opérations électorales les condamnations par suite d'un crime (art. 15 décret du 2 février 1852, 1^o et 3^o).

De même certaines condamnations résultant d'un délit font encourir l'incapacité perpétuelle ; mais parmi les délits il y a lieu de faire plusieurs distinctions.

a) Certains délits entraînent de plein droit l'incapacité, quelle que soit la durée de la peine. C'est, par exemple, art. 15, 6^o) les délits d'outrage à la morale publique et religieuse, ou aux bonnes mœurs ; les délits d'attaque contre le principe de la propriété et des droits de famille ; — 9^o) les délits de vagabondage ou de mendicité ; — 11^o) les délits de tenue de jeux de hasards ; — 15^o) les délits d'usure etc.

b) D'autres délits n'entraînent de plein droit l'incapacité perpétuelle que si la peine prononcée est la prison.

Ainsi lorsque la peine prononcée est de trois mois d'emprisonnement au moins, art. 15, 4^o) le délit de tromperie sur le titre des matières d'or ou d'argent etc. (art. 423 code pénal) ; — 10^o) le délit de destruction de registres, minutes, actes originaux de l'autorité publique, etc. (art. 439, 443, 444, 445, 446, 447, 452 code pénal).

De même les condamnations à plus de trois mois d'emprisonnement pour les délits qu'on a appelés délits électoraux ; art. 15, 7^o) délits prévus par les articles 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, et 46 du décret du 2 février 1852.

Et encore les condamnations à l'emprisonnement, quelle

qu'en soit la durée, pour les délits de vol, escroquerie, abus de confiance, etc., prévus par l'art 15, 5°)— les délits de fraudes à la loi de recrutement, 13°) Loi du 27 juillet 1872 art. 60, 63, 65);— les délits de falsification de boissons, de substances ou denrées alimentaires et contenant des mixtions nuisibles à la santé, 14°);— Mais la loi du 24 janvier 1889 a remédié au défaut de proportionnalité du décret de 1852 dans ce dernier cas, et a établi des incapacités temporaires ou perpétuelles suivant le temps de la condamnation.

c) Certaines condamnations militaires entraînent également l'incapacité électorale perpétuelle. Ainsi art. 15, 12°. Les militaires condamnés au boulet ou aux travaux publics.

d) Enfin, certains faits sont assimilés par la loi à des condamnations et entraînent aussi l'incapacité perpétuelle. Il en est ainsi art. 15, 8°) pour les notaires, greffiers et officiers ministériels destitués, en vertu de jugements ou de décisions judiciaires. (Loi du 10 mars 1898).

B. Incapacités temporaires.

A côté des incapacités perpétuelles existent encore les incapacités temporaires et elles peuvent se diviser en incapacités facultatives, c'est-à-dire qui doivent être prononcées par le tribunal et en incapacités encourues de plein droit par le seul fait de la condamnation, n'ayant pas besoin d'être mentionnées dans le jugement.

a) Incapacités temporaires devant être prononcées par le jugement.

En sont frappés, pour délits tant contre la chose publique que contre les particuliers, « ceux auxquels les tribunaux jugeant correctionnellement ont interdit le droit de vote et d'élection par application des lois qui

autorisent cette interdiction. (Déc. de 1852, art. 15, 2°) (Code pénal, art. 42.).

4) Incapacités temporaires résultant de plein droit de la condamnation.

Elles atteignent ceux qui sont condamnés à plus d'un mois d'emprisonnement pour rébellion, outrages, violences envers les dépositaires de l'autorité et de la force publique, etc. (art. 16 décret du 2 février 1852.)

L'interdiction temporaire de la jouissance du droit électoral cesse naturellement dès que s'est écoulé le temps pour lequel elle est édictée par la loi ou prononcée par le tribunal, temps qui a pour point de départ l'expiration de la peine.

Mais les incapacités tant perpétuelles que temporaires cessent aussi par l'effet soit d'une amnistie, soit de la réhabilitation.

L'amnistie efface toutes les condamnations qu'elle vise ; elle en fait même disparaître toute trace ; elle doit résulter d'une loi. (Loi du 5 août 1899.)

La réhabilitation, à la différence de l'amnistie n'efface pas jusqu'au souvenir du délit ; elle fait cesser pour l'avenir dans la personne du condamné toutes les incapacités qui résultaient de la condamnation ; mais celle-ci continue à figurer au casier judiciaire. Une loi n'est pas nécessaire pour l'accorder ; elle l'est par des lettres du chef de l'État. Dans deux cas d'ailleurs la réhabilitation est acquise de plein droit :

1°) Aux condamnés qui ont obtenu du tribunal le bénéfice de la loi Bérenger, de la loi de sursis du 26 mars 1891, quand, dans le délai de cinq ans, à partir du jugement, ils n'ont subi aucune poursuite suivie de condamnation à l'emprisonnement ;

2°) Aux condamnés qui sont dans les cas prévus par les articles 8 et 10 de la loi du 5 août 1899, modifiée par celle du 11 juillet 1900, d'après lesquels sont réhabilités, après 10 ans, ceux qui ont encouru une condamnation unique à six mois au plus de prison ; après 25 ans, ceux qui ont encouru une condamnation unique à plus de six mois de prison, et à moins de 2 ans ou des condamnations multiples dont l'ensemble ne dépasse pas un an ; après 20 ans, ceux qui ont encouru une condamnation unique supérieure à deux années d'emprisonnement.

Mais dans tous ces cas la réhabilitation ne peut être acquise qu'autant que l'amende, s'il en a été joint une à la condamnation à l'emprisonnement, aura été acquittée ou prescrite.

2°) *Incapacités résultant d'un état juridique.* — Les individus frappés d'incapacité électorale sont encore les interdits et les faillis non réhabilités. (art. 15, 16°, 17° du décret de 1852).

Les interdits ne participent pas aux opérations électorales, du moins ceux dont l'interdiction a été prononcée par un jugement passé en force de chose jugée ; car les prodiges pourvus d'un conseil judiciaire, les individus atteints d'aliénation mentale ne sont point exclus de plein droit de la liste électorale et peuvent jouir de leurs droits électoraux. L'interdiction prononcée conformément aux articles 489-512 du code civil peut seule enlever cette jouissance à celui qui en est frappé. L'incapacité des interdits ne cesse que lorsque l'interdiction a été levée par un nouveau jugement définitif.

D'après l'art. 15, 17°, « ne peuvent être électeurs les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français, soit par jugements rendus à

l'étranger, mais déclarés exécutoires en France. » Le commerçant déclaré en faillite est donc privé de la jouissance du droit électoral, alors même qu'il aurait obtenu un concordat (1) ou un jugement d'excusabilité (2). Et non seulement le commerçant déclaré failli par un tribunal français, mais encore celui qui a été condamné par un jugement étranger rendu exécutoire en France.

A plus forte raison l'incapacité est encourue par les individus condamnés pour banqueroute simple par la juridiction correctionnelle (3).

Mais, à côté de la faillite, la loi du 4 mars 1889 a établi la liquidation judiciaire, bénéfice accordé au commerçant de bonne foi qui a cessé ses paiements. Celui qui obtient le bénéfice de la liquidation judiciaire n'est pas privé de ses droits électoraux, s'il intervient un concordat ; il ne peut simplement être nommé à une fonction élective ; s'il en exerce une, il est réputé démissionnaire.

L'incapacité résultant de la faillite ne cesse que par la réhabilitation prononcée par la cour d'appel. (art. 593 à 614 code de commerce).

3^e.—*Incapacité politique des femmes* (4). Si l'agitation féministe a fait moins de bruit en France qu'en Angleterre et qu'aux Etats-Unis, il ne faut pas croire cependant que l'idée du droit de suffrage politique accordé aux femmes n'ait pas trouvé chez nous des défenseurs et des apôtres.

« Sous l'ancien régime les femmes propriétaires et non en puissance de mari, comme le dit M. Villey, ont pu

(1) Cass. 28 avril 1880 S. 81. 1. 325.

(2) Cass. 16 nov. 1874 S. 75. 1. 38.

(3) Cass. 8 juillet 1885, D. 85. 1. 279.

(4) Un ouvrage tout récent vient de paraître sur ce sujet de M. Turgeon : « *Le féminisme français. — Sur le suffrage des femmes* : Tome II p. 25 à 66. (Paris, Larose, 1902).

exercer des droits politiques » (1), comme elles participèrent aussi à l'administration de la justice. En 1789 la preuve de l'intervention des femmes pour la nomination des délégués aux Etats-Généraux est écrite dans le règlement même de convocation des Etats du 24 janvier 1789. Et de même elles pouvaient prendre part aux élections des Etats Provinciaux. Mais ce droit, ainsi accordé aux femmes, ne leur était donné qu'autant qu'elles possédaient un fief ; « la souveraineté était inhérente à la terre, au fief » ; on ne se préoccupait pas du sexe du possesseur de la terre.

En 1787, Condorcet essaya d'intéresser l'opinion à cette question. « La Requête des Dames à l'Assemblée nationale » d'Olympe de Gonges ne trouva guère de défenseurs parmi les membres de l'Assemblée et la question du suffrage politique des femmes sommeilla pendant un certain temps. Puis l'école de Fourier et celle de St-Simon s'occupèrent de nouveau de l'émancipation des femmes, Victor Considérant en 1848, Pierre Leroux en 1851 firent des propositions de loi, ayant pour but de donner aux femmes la jouissance des droits politiques ; mais ces propositions n'eurent aucun succès. Si bien qu'aujourd'hui ces revendications féministes ne sont plus soutenues que par les partisans de l'école socialiste. Diverses propositions de lois ont encore eu lieu à la Chambre des Députés, qui furent également rejetées, l'une en 1882, à la suite d'une pétition d'un groupe de femmes françaises, dont les prétentions furent combattues par M. Cavaignac, une autre un peu plus tard repoussée sur un rapport de M. Engerand.

Si la question du suffrage des femmes est restée chez nous à l'état purement théorique, elle est entrée dans la

(1) Villey, *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, p. 81.

voie des réalisations pratiques dans certains pays d'Europe et surtout en Amérique ; non pas qu'un grand nombre de législations étrangères ait accordé aux femmes l'exercice des droits politiques proprement dits, car ces législations sont encore assez rares, mais l'exercice des droits municipaux leur a été reconnu dans bon nombre de pays et c'est là un acheminement vers celui des droits politiques.

La question de l'exercice du droit électoral des femmes chez nous ne s'est cependant pas contentée d'être soulevée par des écrits purement doctrinaux, elle a été portée devant la Cour de Cassation. Plusieurs femmes avaient en effet émis la prétention d'être inscrites sur les listes électorales. Leurs réclamations repoussées par les commissions électorales, résolues négativement par le juge de paix en appel, furent soumises à la Cour de Cassation qui, tant en 1885, sur le rapport de M. Greffier, qu'en 1890 (1), décida que les femmes ne pouvaient prétendre à l'inscription sur les listes électorales, « Attendu, dit l'arrêt du 16 mars 1885, que si les femmes jouissent des droits civils dans la mesure déterminée par la loi, suivant qu'elles sont célibataires ou mariées, aucune disposition constitutionnelle ou légale ne leur a conféré la jouissance et, par suite, l'exercice des droits politiques ; attendu que la jouissance de ces derniers est une condition essentielle de l'inscription sur les listes électorales ; attendu que la constitution du 4 novembre 1848 en substituant le régime du suffrage universel au régime du suffrage censitaire, ou restreint, dont les femmes étaient exclues, n'a point étendu à d'autres qu'aux citoyens du

(1) Cass. 21 mars 1890, D. 90. 1. 455.

sexe masculin, qui, jusqu'alors, en étaient seuls investis, le droit d'élire les représentants du pays aux diverses fonctions électives établies par les constitutions ou les lois ; que cela résulte manifestement, non seulement du texte de la constitution de 1848 et des lois des 15 mars 1849, 2 février 1852, 7 juillet 1874 et 5 avril 1884, mais plus encore de leur esprit, attesté par les travaux et les discussions qui les ont préparés, et aussi par l'application ininterrompue et jamais contestée qui en a été faite depuis l'institution du suffrage universel, lors de la formation première de la révision annuelle des listes électorales ». (1).

Avant de quitter cette question des droits politiques des femmes et sans nous occuper aucunement de l'utilité ou de l'inconvénient qu'il y aurait à leur accorder le droit de suffrage, tant en matière politique que municipale, ce qui nous entraînerait dans de nombreux détails, il faut noter que les femmes ont, ces dernières années, acquis en matière commerciale le droit à l'électorat. La loi du 23 janvier 1898 leur a accordé l'électorat consulaire en ces termes : « L'article 1^{er} de la loi du 8 décembre 1883 est complété par la disposition suivante : les femmes, qui remplissent les conditions exigées, seront inscrites sur les listes électorales ; néanmoins elles ne pourront être appelées à faire partie du tribunal de commerce ».

4^e Interdiction faite aux militaires de prendre part au vote.

La situation des militaires au point de vue de la jouissance et de l'exercice des droits électoraux est passée en France par bien des alternatives.

(1) Cass. 16 mars 1885. S. 85. 1. 317.

Ainsi, sous la Révolution, une loi des 21 février et 21 mars 1790 avait reconnu aux militaires la jouissance des droits électoraux, mais avait privé ceux qui étaient en activité de service de leur droit de suffrage. Ils ne pouvaient voter que s'ils étaient présents dans le domicile qu'ils avaient conservé à leur lieu de départ, au moment des élections et à condition de ne pas être sous les drapeaux. Cette disposition si sage est abrogée par la loi du 6 juillet 1791 qui donne le droit électoral à tous les officiers et soldats des armées de terre et de mer dans les lieux où ils sont en garnison ou en service, pourvu qu'ils remplissent les conditions requises.

C'est cette même disposition que l'on retrouve dans la loi du 15 mars 1849. Non seulement elle reconnaît aux militaires la jouissance du droit électoral, et cela à la suite de la constitution de 1848, mais elle admet même les soldats présents sous les drapeaux à participer aux élections politiques. Dans les articles 17, 18, 19 de la loi sont indiquées toutes les formalités relatives à la confection des listes électorales en ce qui concerne les militaires ; des extraits de ces listes sont envoyées par le préfet à l'intendant qui en adresse copie officielle aux conseils d'administration et aux chefs de corps etc... et de même en ce qui touche les militaires de la marine. Des articles particuliers, 62, 69 à 73, visent également les règles qui doivent présider au vote même des militaires : section électorale spéciale par département, scrutateurs militaires, etc.

Dans ses articles 6 et 12 la loi du 31 mai 1850 ne vient rien changer à ces dispositions antérieures, mais le décret organique du 2 février 1852 s'empresse de restreindre les droits qui avaient été reconnus aux militaires ;

il leur conserve la jouissance des droits électoraux, mais leur en retire l'exercice pendant leur présence au corps.

« Les militaires en activité de service, et les hommes retenus pour le service des ports et de la flotte, en vertu de leur immatriculation seront portés sur les listes des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ. Ils ne pourront voter pour les députés au Corps législatif que lorsqu'ils seront présents, au moment de l'élection, dans la commune où ils seront inscrits, » dit l'article 14 du décret. — C'est cette même règle qui est encore en vigueur aujourd'hui. D'après cet article 14, les militaires ne sont pas privés de la capacité électorale, puisqu'ils doivent être inscrits sur la liste de la commune où se trouve leur domicile de recrutement ; mais ils n'ont pas le droit de prendre part au vote, cela tout au moins rigoureusement, car des exceptions ont été écrites dans les lois, et de plus ont été faites à la règle, eu égard aux circonstances spéciales dans lesquelles on se trouvait ; c'est ainsi que les militaires ont été admis à voter lors du plébiscite en 1870 et pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale en 1871.

Des exceptions écrites dans les lois du 27 juillet 1872, art. 5 ; 30 novembre 1875, art. 2 ; 15 juillet 1889 ; il résulte que la suspension du droit de vote qui frappe les militaires est levée pendant les congés réguliers et la disponibilité. « Les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer, dit l'article 9 de la loi du 15 juillet 1889, ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection se trouvent en résidence libre, en non activité ou en possession d'un congé, peuvent voter

dans la commune sur les listes de laquelle ils sont régulièrement inscrits. Cette dernière disposition s'applique également aux officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de la réserve ». On a voulu que l'armée, dans l'intérêt même de la discipline restât étrangère aux luttes politiques, et éviter, comme le dit Greffier, « que son vote pût avoir une signification considérable et par là même dangereuse » (1) ; c'est pour cette raison que la Chambre des Députés n'a même pas pris en considération la proposition déposée le 8 mars 1894 par MM. Jules Guesde, Jourde, etc., tendant à réintégrer l'armée dans la nation en lui rendant l'exercice de l'électorat.

Mais, si, en traitant des incapacités électorales, nous avons rangé parmi elles la suspension de l'exercice du droit de suffrage faite aux militaires, l'interdiction qui leur est prescrite de ne pas prendre part au vote, ce n'est pas à dire pour cela, qu'ils soient privés de la jouissance de leurs droits électoraux et qu'ils ne puissent être inscrits sur une liste électorale. Tout au contraire, et nous avons vu que l'article 14 du décret du 2 décembre 1852 leur attribuait un domicile électoral dans la commune où ils étaient domiciliés avant leur départ. C'est encore la même disposition qui est contenue dans l'article 14 § 5 de la loi du 5 avril 1884 reproduisant le texte de l'alinéa final de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874 : « L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales. » Il en résulte tout simplement que les militaires doivent remplir les mêmes conditions de capacité que les autres citoyens pour être inscrits

(1) Greffier, *Formation et Révision annuelle des listes électorales*, p. 135.

sur les listes électorales, avec cette différence, cependant, que pour eux le temps de la résidence peut être réduit, s'il n'est interrompu que par le service militaire. Le temps de service compte comme temps de résidence effective dans la commune qu'ils ont quittée. Et à propos de la résidence, il a été admis que celui qui continue, après sa libération, à résider dans la commune où il a terminé son service militaire, peut faire compter le temps qu'il y a passé sous les drapeaux dans les six mois nécessaires pour son inscription.

C'est là une faveur accordée aux militaires, peut-être en compensation de la suspension du droit de vote qui leur est faite tant qu'ils sont en activité.

L'interdiction pour les militaires de prendre part au vote s'applique en effet non seulement aux militaires enrégimentés, mais encore à ceux qui en dehors du régiment remplissent des fonctions purement militaires.

Ainsi dans l'armée de terre on doit entendre par militaires en activité, à côté de ceux qui appartiennent aux corps de troupe : les officiers généraux, les officiers d'état-major, les fonctionnaires de l'intendance, les officiers d'administration, les vétérinaires militaires, les militaires de la gendarmerie, de la garde républicaine, du régiment de sapeurs-pompiers de Paris, les officiers de la remonte militaire et employés militaires en résidence fixe et les interprètes militaires, etc. Ce n'est que depuis la loi du 25 juillet 1872 sur le recrutement que les gendarmes, gardes républicains et sapeurs-pompiers de Paris sont considérés comme des militaires en activité et doivent être inscrits sur la liste de la commune où ils étaient domiciliés avant leur entrée au service. Auparavant on les regardait, non comme militaires, mais comme fonctionnaires publics ; dès lors

ils avaient l'exercice du droit de vote et étaient inscrits dans la commune où ils exerçaient leurs fonctions.

Dans l'armée de mer, on doit entendre par militaires en activité : le corps de la marine, les mécaniciens de la marine, la gendarmerie maritime, l'artillerie, l'infanterie de marine, le corps du génie maritime, le corps des ingénieurs hydrographes, le corps du commissariat de la marine, le corps d'inspection des services administratifs, le personnel administratif des directions de travaux, le personnel du service des manutentions, le corps de santé, les aumôniers militaires, etc.

SECTION II

CONDITIONS SPÉCIALES EXIGÉES

Les conditions que nous venons de passer rapidement en revue, nécessaires pour acquérir la qualité d'électeur, ne procurent que la jouissance du droit électoral. Pour pouvoir prendre part au vote, pour avoir l'exercice du droit électoral, il faut de plus être inscrit sur la liste électorale.

Des conditions spéciales se présentent alors pour figurer sur cette liste. Ce sont ces conditions qui sont écrites dans l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 : condition de domicile ou de résidence de six mois, condition d'inscription au rôle des contributions directes ou des prestations en nature, condition spéciale aux Alsaciens-Lorrains, conditions des ministres des cultes et des fonctionnaires publics assujettis à une résidence obligatoire.

C'est à l'examen de ces différentes conditions que nous allons nous arrêter maintenant plus longuement.

§ I

Condition de domicile ou de résidence de six mois.

« La liste électorale, dit l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, comprend : 1^o) tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune, ou y habitent depuis six mois au moins. » De ce texte il suit que le droit à l'inscription sur la liste peut résulter pour l'électeur soit de son domicile réel dans la commune, soit de sa résidence depuis six mois. Mais, alors qu'aucune condition de durée n'est réclamée pour le domicile, la loi fixe un délai de six mois pour la résidence.

Cette condition de domicile ou de résidence a, de tout temps, été nécessaire pour prendre part au vote, mais elle a été diversement régie suivant les époques.

La constitution de 1791, ou plutôt le décret de la Constituante du 22 décembre 1789, avait fixé à un an la durée de la résidence exigée pour être porté au tableau des citoyens admis à voter dans les assemblées primaires.

La constitution de 1793 avait édicté l'obligation d'un domicile de six mois dans le canton.

La constitution de l'an III ne faisait pas de distinction entre le domicile et la résidence, témoin l'article 17 du titre III : « Les assemblées primaires se composent des citoyens domiciliés dans le même canton. Le domicile requis pour voter dans les assemblées s'acquiert par la seule résidence pendant une année. »

C'est ce que répétait la constitution de l'an VIII ; et la confusion entre la résidence et le domicile n'a pas cessé d'exister pendant toute la période révolutionnaire.

La loi du 3 février 1817 vint, dans son article 3, énon-

cer que le domicile politique de tout Français est en principe dans le département où il a son domicile réel. Le domicile politique était dès lors le domicile civil.

La loi du 19 avril 1831 (art. 10) confirmait cette disposition et ne fixait pas davantage une durée à ce domicile.

La loi du 15 mars 1849 fit réapparaître la nécessité de la résidence, dont la durée exigée fut portée à six mois.

Mais la loi du 31 mai 1850, revenant aux principes antérieurs, en les aggravant, refusa l'inscription sur la liste électorale à tous ceux qui n'avaient pas un domicile continu de 3 ans dans le canton.

Avec le décret du 2 février 1852 (art. 13) fut rétablie la seule obligation de la résidence de 6 mois et cette règle, faite pour les élections politiques, s'étendit aux élections départementales et locales, et dura jusqu'à la loi du 14 avril 1871.

Cette loi, qui créait la dualité des listes électorales, fit renaître pour les élections municipales la nécessité du domicile, dont la durée fut même déterminée. Elle devait être d'une année.

La loi du 7 juillet 1874, qui lui succéda, exigea, pour l'inscription sur la liste municipale, une résidence réelle et effective, dont la durée variait suivant les cas.

Enfin la loi du 30 novembre 1875, en édictant que les députés seraient nommés par les électeurs inscrits sur les listes municipales, et aussi sur la liste complémentaire, fixa à 6 mois de résidence la durée nécessaire pour figurer sur cette liste politique.

C'est cette durée qui est devenue la règle depuis la loi du 5 avril 1884 ; cette loi, en décrétant le principe de l'unité de la liste électorale, a donc simplifié considérablement la législation ; désormais pour pouvoir être inscrit

sur la liste électorale il faut ou avoir une résidence de six mois dans la commune, ou bien, autre innovation de la loi, car elle ne fixe aucune durée, y posséder son domicile réel.

La loi ne dit pas que l'électeur qui demande son inscription doit justifier à la fois d'un domicile et d'une résidence de six mois dans la commune : l'une ou l'autre condition suffit ; le domicile réel comme la résidence de six mois confère le droit d'être inscrit sur la liste (1). Ces deux conditions méritent d'être examinées séparément.

A. — *Domicile réel.*

Ce qu'il faut entendre par domicile réel, c'est le domicile légal, c'est-à-dire le domicile civil. C'est la pensée de la loi ; « attendu, dit un arrêt de la Cour de Cassation du 16 avril 1885 (2), que dans l'esprit de la loi électorale le domicile réel opposé à la résidence est le domicile légal... ». C'est ce que disait M. Batbie lors de la discussion fort longue de cet art. 14 de la loi de 1884 : « Le domicile réel détermine la compétence judiciaire en cas de contestation sur les droits civils, n'est-il pas juste qu'il soit pris comme base et condition essentielle du droit électoral. »

Dès lors il faut appliquer au domicile électoral toutes les règles du domicile civil, c'est-à-dire celles de l'article 102 du code civil : « Le domicile de tout Français est au lieu où il a son principal établissement. »

Le principal établissement ce n'est pas forcément le

(1) Cass. 28 mars 1888. *Pand. fr. pér.* 90-7. 53.

(2) Cass. 16 avril 1885, S. 86. 1.131.

centre des intérêts matériels d'une personne, ce peut être celui de ses intérêts d'affection. « Le principal établissement, dit Laurent, ce sont les liens de famille, d'intérêts, de fonctions qui attachent une personne à tel lieu plutôt qu'à tel autre. » Et le principal établissement peut être entaché de précarité, il n'en a pas moins le caractère d'un domicile réel et donne droit à l'inscription sur la liste électorale (1).

La loi dit le domicile ; c'est qu'en effet si une même personne peut avoir plusieurs résidences elle ne peut avoir qu'un domicile, parce que le domicile est situé au lieu nécessairement unique du principal établissement, parce que l'acquisition d'un domicile nouveau lui fait perdre celui qu'elle possédait antérieurement. Mais si une personne ne peut avoir qu'un domicile à la fois, elle en a toujours un.

Il y a toujours un lieu où un Français, qui jouit de ses droits civils et politiques, peut exercer ces droits ; si nomade que soit son existence, ou fût-il établi à l'étranger, il existe toujours un point du territoire français où se trouve son domicile. Ce domicile, on l'appelle le domicile d'origine ; ce n'est pas toujours au lieu de la naissance (2). C'est l'endroit où on a conservé des intérêts. Le domicile d'origine subsiste lorsque rien n'établit que l'électeur ait eu l'intention de le changer, en l'absence même du fait de l'habitation. « Attendu que le domicile d'origine se conserve tant que l'intention d'en adopter un nouveau n'est pas établie avec certitude » (3).

(1) Cass. 20 Juin 1888. D. 89. 1. 94.

(2) Cass. 11 août 1890. *Bull. civ.* n° 169.

(3) Cass. 23 avril 1885. D. P. 85. 1. 304.

On ne peut même plus opposer à l'électeur, qui invoque son domicile comme titre à l'inscription, les interruptions de résidence, comme sous l'empire de la loi de 1874. Le droit électoral est assuré et conservé par la preuve de l'existence du domicile d'origine.

Mais, si tout Français a ainsi son domicile électoral, il y a bien des cas où ce domicile lui est imposé par la loi. C'est qu'en effet, si le domicile électoral est le domicile légal, les règles qui s'appliquent à l'un doivent s'appliquer à l'autre. Or il y a certaines personnes auxquelles la loi assigne un domicile qu'elles ne sont pas libres de changer.

Ce sont d'abord les fonctionnaires nommés à vie (art. 107 c. civ.). La loi considère que la fonction constitue le principal établissement pour celui qui en est investi, et le déclare domicilié de droit dans le lieu où il est appelé à exercer cette fonction. Cette obligation, pour le fonctionnaire nommé à vie, d'avoir son domicile là où il exerce ses fonctions, ne doit pas être confondue avec l'obligation de résidence imposée à certains autres fonctionnaires. Le parallèle entre les deux situations trouvera sa place naturelle quand nous étudierons le paragraphe consacré par la loi à ces derniers.

Ce sont encore la femme mariée, le mineur non émancipé, le majeur interdit. (Art. 108 c. civ.). La première aura le domicile de son mari, le second celui de ses père et mère ou tuteur, le dernier celui de son tuteur. L'application de l'article 108 du code civil paraît n'avoir aucun intérêt au point de vue électoral, puisque les différentes catégories de personnes qui y sont visées n'ont pas la capacité électoral. Mais si ces personnes n'ont pas la jouissance des droits électoraux, si certaines d'entre elles

ne peuvent l'acquérir, du moins en matière politique, comme les femmes, il en est d'autres qui, au contraire, peuvent jouir de leurs droits lorsque certaines conditions de capacité sont accomplies.

Ce sont les mineurs qui ont atteint leur majorité. Et alors apparaît l'intérêt de l'application de l'article 108 du Code civil au droit électoral. Ainsi, un étudiant, à quelque école qu'il appartienne, ne peut être considéré comme ayant son domicile à cette école. Lorsqu'il atteint l'âge de la majorité, il doit être inscrit sur les listes électorales de son domicile d'origine, c'est-à-dire de ses parents. (*Bulletin officiel* du ministère de l'intérieur, 1886, p. 442). La loi de 1874 n'autorisait pas l'inscription des jeunes gens qui se trouvaient dans ce cas, ou le maintien de leur inscription sur les listes de leur domicile d'origine, de sorte que s'ils voulaient exercer leurs droits d'électeurs, ils devaient se faire inscrire sur les listes de leur lieu de résidence, après six mois pour les élections politiques, au bout de deux ans pour les élections municipales.

Enfin la loi (art. 109 c. civ.) assigne aux majeurs, qui servent ou travaillent habituellement chez autrui et qui demeurent dans la même maison que leur maître, le domicile de celui-ci. Le texte ne parle que des majeurs, et, par les expressions : qui servent ou travaillent chez autrui, il faut comprendre tous ceux non seulement qui sont attachés à la personne d'un maître, auquel ils rendent des services subalternes, mais aussi tous ceux qui exercent au service d'autrui une profession d'un ordre plus élevé comme celle de précepteur, de régisseur. Il faut toutefois, d'après le texte de la loi, que ces différentes personnes demeurent dans la même maison que leur maître. Ne remplissent donc pas ces conditions : le garde-

chasse, le jardinier qui habitent une maison séparée. De même un domestique habite une autre commune que celle où son maître est domicilié ; malgré son état de domesticité, bien qu'il soit attaché au service de la personne, il conservera son inscription sur la liste de la commune où il demeure. (1).

C'est ainsi que la Cour de Cassation a cassé une décision, d'après laquelle un juge de paix avait refusé au régisseur d'un domaine l'inscription sur la liste de la commune où était situé ce domaine, sous prétexte que le propriétaire avait son domicile réel dans une autre commune.

Or ce régisseur n'habitant pas la même maison que son maître, avait droit à l'inscription sur la liste de la commune où il exerçait ses fonctions, car c'était là son principal établissement (2). D'ailleurs, quoique le domicile d'un domestique ou assimilé soit réputé être celui du maître, il ne s'en suit pas qu'il perde son domicile d'origine et qu'il ne puisse être inscrit sur les listes de ce domicile quand il y reviendra.

En dehors de ces articles du code civil, d'autres lois ont imposé un domicile obligatoire à certains individus, aux déportés, loi du 25 mars 1873, aux transportés, loi du 18 janvier 1895 ; s'ils ont l'exercice de quelques droits civils ils ne peuvent avoir celui des droits électoraux et aucune application de ces lois ne saurait leur être faite en matière politique.

A côté du domicile d'origine, à côté du domicile imposé par la loi, existe encore le domicile que le citoyen acquiert par sa seule volonté. Tout Français, en effet, auquel la loi ne donne pas un domicile obligatoire, peut à son gré chan-

(1) Cass. 25 mars 1889 cité par Greffier, p. 71.

(2) Cass. 11 avril 1892. *Pand. fr. pér.* 92. 7. 76.

ger son domicile et le transférer où il lui convient, pourvu cependant qu'il accomplisse certaines conditions requises par l'article 103 du code civil. « Le changement de domicile s'opérera par le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement. » Quand ces deux formalités sont remplies, quand les preuves du changement de domicile ont été fournies, quand la volonté de cette translation a été manifestée, le domicile est immédiatement transféré, non seulement le domicile civil, mais aussi le domicile électoral et ce domicile se conserve comme celui d'origine, comme celui du droit civil, tant qu'on n'en a pas acquis un nouveau.

La preuve de la première condition exigée, celle du fait de l'habitation réelle « ne peut résulter que de circonstances dont le juge de paix est souverain appréciateur (1). »

Mais celle de l'intention est une preuve légale qui résulte d'une double déclaration prescrite par l'article 104 du code « déclaration expresse, faite tant à la municipalité du lieu qu'on quittera, qu'à celle du lieu où l'on aura transféré son domicile. » Et cependant, là encore, comme le dit l'article 105, « à défaut de déclaration expresse, la preuve de l'intention résultera des circonstances », la loi confie au juge de paix une appréciation souveraine des faits.

Sur le seul vu des pièces produites pour faire preuve de l'existence du domicile civil, et du jour où il est acquis, le domicile donne droit à l'inscription sur la liste électorale. Alors que sous l'empire soit de l'article 13 du décret organique du 2 février 1852, soit de l'article 5 de la loi du 5 juillet 1874, l'inscription d'un électeur dans une

(1) Cass. 24 août 1888. Arrêt cité par Greffier, p. 69.

commune ne pouvait être validée par le seul motif qu'il y avait son domicile civil, et qu'il fallait que sa résidence de fait depuis six mois fût constatée, la loi de 1884 n'impose pas à celui qui invoque son domicile comme droit à l'inscription sur la liste électorale que son domicile existe depuis un certain temps. La condition d'une habitation pendant six mois dans la commune ne s'applique plus qu'au fait de la résidence séparée du domicile.

Si telle était la pensée des auteurs de la loi, si telle est la doctrine de la Cour de Cassation (1), cette disposition est à bon droit critiquée. Il semble peu logique, en effet, que le lendemain du jour, où il aura fait consigner sur les registres communaux sa déclaration de changement de domicile, le nouveau membre de la commune soit autorisé, si la révision de la liste électorale a lieu, à demander immédiatement son inscription. « La durée de six mois, dit Greffier, doit être pour le domicilié comme pour le résidant un signe indispensable d'identité, une sorte d'attestation du droit électoral. » (2).

B. — Résidence de six mois.

Si le droit d'être inscrit sur la liste électorale d'une commune résulte du fait qu'un électeur y possède son domicile réel, ce même droit appartient à l'électeur qui invoque, à l'appui de sa demande d'inscription, le fait de sa résidence depuis six mois dans la commune.

Alors que le domicile est le siège légal d'une personne,

(1) Cass. 21 avril 1890. *Pand. fr. pér.* 90. 1. 155. Cass. 21 mars 1892, S. 92. 319.

(2) Greffier. *De la formation et de la révision annuelle des listes électorales*, page 81.

le lieu où elle a son principal établissement, la résidence est son siège de fait, le lieu où elle habite ; si une personne ne peut avoir qu'un seul domicile, en revanche elle peut avoir plusieurs résidences ; enfin, si le changement de domicile exige l'accomplissement de certaines formalités, il n'en est pas d'exigées pour le changement de résidence. Il est dès lors très naturel que la loi demande à celui qui invoque sa résidence dans une commune, comme droit à l'inscription sur la liste électorale, la preuve que cette résidence a une durée de six mois. Le choix que l'on fait d'une commune pour y établir son domicile, c'est-à-dire son principal établissement, sous-entend l'intérêt qu'on a à la bonne administration tant de la commune que du pays tout entier, du du moins, c'est ce qui peut expliquer pourquoi la loi n'a pas assigné aux électeurs domiciliés dans une commune un certain laps de temps avant de pouvoir y exercer leurs droits. Mais avant de permettre l'accès du scrutin à ceux qui se réclament de leur simple habitation dans la commune pour être inscrits sur la liste électorale, la loi a voulu laisser écouler un certain délai pendant lequel serait établie l'identité de l'électeur. Il faut que l'autorité puisse connaître le nouveau venu et savoir s'il réunit les conditions requises pour voter ; il faut qu'elle puisse écarter du scrutin les éléments suspects et déjouer toutes les manœuvres des partis. En un mot la condition de résidence de six mois n'est qu'une simple attestation de l'identité de l'électeur.

Cette condition est exigée dans toutes les législations de l'Europe, sauf en Allemagne, où en principe elle n'est pas demandée aux électeurs du Reichstag, et elle a toujours été édictée dans nos constitutions, tantôt en sus de la condition de domicile, tantôt seule, et tantôt variant de durée

suivant qu'il s'agissait d'élections législatives ou municipales.

Mais depuis la loi de 1884 sa durée est uniforme et toujours de six mois.

Le fait de la résidence depuis six mois dans une commune donne donc droit à l'inscription sur la liste électorale, et cette inscription ne peut être refusée sous prétexte que l'électeur n'a pas son domicile réel dans la commune (1). Le fait, qu'un électeur a son domicile réel dans une commune, ne le prive pas en effet du droit de demander son inscription sur la liste de la commune où il a sa résidence, depuis six mois, quand même elle ne serait que provisoire (2). De même cette inscription n'est pas subordonnée à l'inscription sur la liste des contributions directes. (3).

A quel moment doit être accomplie cette condition de six mois de résidence ? C'est l'article 14 qui dans un alinéa spécial (alin. 4) donne la réponse : « seront également inscrits les citoyens, qui ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive. »

Les listes étant closes le 31 mars, tous ceux qui habitaient dans la commune avant le 1^{er} octobre ont donc le droit d'y être inscrits (4).

Et si, en dehors du cas normal, il arrive que la révision ait lieu à une date postérieure, tous ceux qui auront leurs six mois de résidence lors de la clôture de ces listes exceptionnelles devront y être mentionnés (5).

(1) Cass. 12 juillet 1893. *Pand. fr. pér.* 94. 7. 79.

(2) Cass. 15 avril 1885. *Bull. c.* p. 136.

(3) Cass. 3 avril 1865. D. 65. 1. 233.

(4) Cass. 18 mars 1896. D. 97. 1. 293.

(5) Cass. 22 janvier 1895. D. 95. 1. 421.

Quant au point de départ de ce délai, la loi n'imposant aucune déclaration de résidence, il est laissé à l'entière appréciation du juge de paix. La preuve tant du fait que de la durée de la résidence est une pure question de fait. Elle peut être administrée par tous les moyens possibles ; témoignages (1) ; quittances de loyer (2), certificats etc. — D'ailleurs la résidence dans une commune doit présenter certains caractères ; elle doit être actuelle, effective, continue.

Elle doit être actuelle, c'est-à-dire exister au moment de la formation des listes ; un électeur ne peut pas se prévaloir de la résidence de six mois qu'il avait à une époque antérieure. (3).

Elle doit être effective, c'est-à-dire, être occupée personnellement par celui qui s'en prévaut.

Elle doit être continue, c'est-à-dire avoir le caractère d'une habitation habituelle. Il ne faut pas exagérer cette règle et exclure de la liste par exemple : les individus qui quittent la commune de temps à autre pour se livrer à des travaux se rattachant à l'exercice de leur profession, lorsque ces absences sont momentanées. (4).

Grâce à ces règles qui résultent de la jurisprudence de la Cour de Cassation, grâce à ces éléments constitutifs de la résidence, la tâche des juges de paix a été simplifiée en ce sens que, dans leur appréciation des questions de résidence, ils n'ont plus eu qu'à interpréter ces différentes conditions constitutives de la résidence.

Enfin la cessation de la résidence entraîne la perte du droit d'être inscrit sur la liste. Mais celui qui a été inscrit

(1) Cass. 25 avril 1864 D. 64. 1. 239.

(2) Cass. 25 mars 1833. D. 63. 1. 138.

(3) Cass. 11 avril 1892. *Pand. fr. per.* 92. 7. 72.

(4) Cass. 26 mars 1877 D. 77. 1. 268 .

sur la liste d'une commune conserve son droit d'y être maintenu, lors même qu'il a cessé de résider dans cette localité, tant qu'il n'a pas acquis une nouvelle résidence de six mois autorisant son inscription sur la liste d'une autre commune (1). C'est la seule exception à la règle que la résidence doit être actuelle.

§ II

Condition d'inscription au rôle des contributions directes ou au rôle des prestations en nature.

La liste électorale d'une commune comprend encore : 2°
« Ceux qui y auront été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, à raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt. » (art. 14, loi du 5 avril 1884).

La seconde condition donnant droit à l'inscription sur la liste électorale est donc l'inscription au rôle des contributions directes ou des prestations en nature ; et cela, même sans condition de domicile ou de résidence dans la commune, pourvu que l'électeur ait déclaré vouloir y exercer ses droits (2). Le but de la loi, en accor-

(1) Cass. 21 mai 1895, D. 96. 1. 91.

(2) Cass. 27 avril 1892. *Pand. fr. pér.* 92. 7. 83.

dant cette faveur, a été de faire la part des intérêts. « Il n'y a pas, dit M. Cénac (1), que les personnes domiciliées dans une commune ou celles qui y habitent depuis un certain temps qui soient intéressées à sa bonne administration et auxquelles il soit convenable d'accorder le droit de suffrage. » La propriété mobilière ou immobilière, attestée par le paiement de l'impôt, l'exercice d'une profession, l'exécution des charges communales ont semblé procurer assez de garanties pour donner à l'électeur l'exercice du droit de vote.

Déjà la loi de 1874 avait, dans son article 5, 2^o, édicté cette disposition, qui ne se trouvait pas dans les lois antérieures : « sont inscrits les électeurs qui, n'étant pas nés dans la commune, y auront été inscrits depuis un an au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature. » Mais la loi nouvelle ne reproduit pas la nécessité de l'inscription depuis une année. Dès l'instant où la mention est acquise, l'intéressé peut à la première révision des listes y réclamer son inscription. Et cette disposition, comme semble le penser Greffier (2), ne doit pas être attribuée à une omission involontaire, à une erreur de copiste ou de typographe, car elle est reproduite et confirmée dans la circulaire du ministre de l'intérieur du 30 novembre 1884 (*Bull. off. min. int.* 1884).

Le droit d'être porté sur la liste électorale appartient à celui qui invoque son inscription soit au rôle des contributions directes soit au rôle des prestations en nature. Il faut étudier séparément chacune de ces deux conditions.

(1) Cénac, *Guide électoral ; la liste électorale*. p. 177.

(2) Greffier, *De la formation et de la révision annuelle des listes électorales*, p. 90.

A. — Contributions directes.

L'article 14 de la loi exige l'inscription au rôle d'une des quatre contributions directes. Cette disposition, de ce fait, est limitative. Elle ne s'applique qu'à la contribution foncière, la contribution personnelle mobilière, la contribution des portes et fenêtres, l'impôt des patentes, mais on ne peut l'étendre aux taxes assimilées aux contributions directes, par exemple aux impositions sur les chevaux et voitures (1), à la taxe sur les chiens, (2) etc.

L'inscription au rôle est nécessaire, mais il n'y a pas à distinguer entre le rôle primitif et le rôle supplémentaire (3). L'inscription, d'ailleurs, ne peut être refusée à raison du peu d'importance de la cote à laquelle l'électeur est imposé (4).

Cependant, si la loi se montre aussi large pour l'inscription au rôle, celui qui invoque le bénéfice de cette faveur doit justifier de son inscription personnelle. L'inscription doit être personnelle, c'est-à-dire, faite au nom du réclamant. C'est un point constant en jurisprudence, que seule peut être faite sur la liste électorale l'inscription du contribuable figurant personnellement sur les rôles d'une des quatre contributions directes. La loi attache l'électorat « non au paiement de l'impôt, ni à la propriété foncière, mais à l'inscription personnelle du contribuable sur les rôles de la commune » (5). Ainsi le mari ne sau-

(1) Cass. 8 mai 1877. D. 77. 1. 389.

(2) Cass. 9 avril 1883. D. 84. 3. 204.

(3) Cass. 23 mars 1880. D. 80. 1. 156.

(4) Cass. 13 avril 1893. D. 93. 1. 533.

(5) Cass. 11 avril 1881. D. 81. 1. 271.

rait se prévaloir, pour obtenir son inscription, des contributions qui concernent sa femme nominativement (1). mais la Cour de Cassation a décidé que l'inscription, à raison d'une propriété indivise et faite même à l'aide d'une désignation abrégée, était suffisante. (2) Et de même, « attendu que le droit à l'inscription sur les listes électorales résulte, non du paiement par le contribuable lui-même, mais de son inscription personnelle sur les rôles » la Cour de Cassation a reconnu au contribuable, inscrit personnellement au rôle des contributions directes, le droit d'être maintenu sur les listes électorales, alors même qu'il reconnaît que, par suite de conventions, les impôts sont payés par des tiers (3).

L'inscription au rôle des contributions, qui donne droit à l'inscription sur la liste électorale, est celle qui existe au moment de la confection de cette liste; on ne peut étendre aux conditions d'inscription sur le rôle des contributions les dispositions de la loi relatives à l'âge ou à la résidence (4). Dès lors, la loi exigeant que ceux qui ne résident pas dans la commune et qui veulent y exercer leurs droits électoraux à raison de leur inscription au rôle en fassent la demande, il faut que cette demande soit formée au plus tard dans le délai imparti pour les réclamations contre la liste électorale, c'est-à-dire dans les 20 jours qui suivent la publication de la liste (5). Quant à la forme de cette demande adressée au maire, aucune forme spéciale

(1) Cass. 27 avril 1892. *Pand. fr. pér.* 92. 7. 73.

(2) Cass. 1 mai 1893. *Pand. fr. pér.* 94. 7. 78. Cass. 11 juillet 1895, S. 97. 1. 45.

3) Cass. 17 avril 1883. D. 84. 3. 204.

(4) Cass. 15 avril 1883. D. 87. 1. 347. — Cass. 13 avril 1892. *Pand. fr. pér.* 92. 7. 72.

5) Cass. 1 mai 1893. *Pand. fr. pér.*, 94. 7. 78.

n'étant édictée elle peut se faire par simple lettre, (1), ou par déclaration verbale (2), ou même par mandataire (3).

Enfin la preuve de l'inscription au rôle se fait par la production de pièces émanant de l'autorité compétente ; extrait du rôle, bordereau de contribution, certificat, quittances du percepteur. Ces pièces constituent une preuve légale et les juges de paix ne peuvent en méconnaître la force probante.

B. — Prestations en nature.

L'inscription au rôle des prestations en nature équivaut à l'inscription au rôle des contributions directes et les dispositions, tant de la loi que de la jurisprudence, qui s'appliquent à l'une, s'appliquent également à l'autre. Ainsi l'électeur qui invoque son inscription au rôle des prestations, comme lui donnant droit à l'inscription sur la liste électorale, doit justifier de son inscription personnelle (4). Il doit justifier de son inscription sur les rôles de l'année courante. S'il ne réside pas dans la commune où il veut exercer ses droits électoraux, il doit en faire la demande expresse. Enfin la preuve de son inscription au rôle se fera par la production d'extraits, de certificats, de quittances délivrés par les agents des contributions, et ces pièces ont ainsi un caractère authentique.

Mais si l'équivalence existe ainsi pour le contribuable entre l'inscription au rôle des contributions directes et l'inscription au rôle des prestations en nature, cette dernière inscription a un effet particulier, qui est d'auto-

(1) Cass., 20 juin 1881, D. 81. 1. 488.

(2) Cass., 21 avril 1887, S. 81. 4. 325.

(3) Cass., 10 juillet, 1895. D. 96. 1. 196.

(4) Cass., 16 avril 1896, S. 97. 4. 237.

riser l'inscription sur la liste électorale des membres de la famille de ce même contribuable compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés.

L'expression qu'emploie la loi de membres de la famille est une expression limitative et cette disposition toute exceptionnelle « ne peut être étendue à d'autres personnes que les membres de la famille, c'est-à-dire, à ceux qui ne tiennent pas à l'électeur par les liens du sang ou de l'affinité. » (1).

Ainsi elle ne comprend pas les domestiques, (2) les serviteurs, qui ne se rattachent à l'électeur que par un lien de subordination ou d'intérêt, (3) ni les colons partiaires ou métayers (4).

Pour être inscrits sur la liste électorale, les membres de la famille du contribuable doivent en faire la demande et justifier qu'ils sont compris dans la cote de prestation. Ils n'ont pas besoin d'être personnellement mentionnés dans la cote, (5) et peuvent toujours être inscrits sur la liste électorale dès lors qu'ils apportent un certificat du percepteur. Mais en l'absence de cette pièce, si, à la suite de constatations faites, il résulte que le nombre de journées de prestations imposées au contribuable ne représente pas la taxe due pour tous les membres de la famille du contribuable, le juge de paix peut refuser l'inscription d'un des membres de la famille du contribuable, sous prétexte qu'il n'est pas compris dans la cote. (6).

La loi de 1884 ne s'est pas contentée de cette extension

(1) Cass. 17 avril 1883. D. 84. 5. 204.

(2) Même arrêt.

(3) Cass. 5 juin 1881. D. 83. 5. 227.

(4) Cass. 23 avril 1884. D. 84. 5. 205.

(5) Cass. 26 avril 1895. S. 95. 1. 149.

(6) Cass. 6 avril 1881. D. 81. 1. 482.

aux membres de la famille du contribuable et, continuant à suivre les traces de la loi de 1874, elle a accordé la faveur d'être inscrits sur la liste électorale aux « habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt. »

De là, pour jouir de ce bénéfice, il semble bien résulter qu'il faille remplir une double condition : justifier d'un certain âge ou de raisons de santé, et avoir déjà été soumis à cet impôt. Mais la loi ne détermine ni l'âge, ni la nature de l'infirmité. Si l'on se reporte à la loi du 21 mai 1836 qui impose à chaque habitant porté au rôle des contributions de fournir une prestation de trois jours pour sa personne ou pour chaque individu mâle, valide, âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus, membre ou serviteur de la famille, etc., on peut en déduire que les habitants âgés de 60 ans cessent d'être soumis à cet impôt des prestations. Quant à l'invalidité rien ne vient la définir.

De plus, quand la loi impose l'obligation d'avoir été déjà soumis à cet impôt, faut-il prendre ces termes dans le sens strict, n'admettre au bénéfice de cette disposition que ceux qui sont inscrits personnellement au rôle des prestations, et le refuser aux domestiques, serviteurs qui ne figurent pas sur les rôles en noms propres ? C'est aux juges de paix qu'il appartient de décider.

§ III

Condition spéciale aux Alsaciens-Lorrains.

Seront inscrits sur la liste électorale « 3° ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans

la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871. » (art. 14. loi du 5 avril 1884).

Cette loi du 19 juin 1871 portait que « sont électeurs, sans condition de temps de résidence dans le nouveau domicile qu'ils ont choisi ou choisiront en France, les citoyens français qui, conformément à l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté ou opteront pour la nationalité française, à la charge par eux de faire à la mairie de leur nouvelle résidence leur déclaration constatant leur volonté d'y fixer leur domicile, et d'y réclamer leur inscription sur les listes électorales. » Elle avait été nécessitée par les dispositions de la loi du 10 avril 1871 qui subordonnait l'inscription sur les listes électorales municipales à la condition d'un domicile réel dans la commune depuis un an au moins ; une mesure de faveur devait atteindre les Alsaciens-Lorrains et la loi du 19 juin 1871 n'exigea d'eux, pour être inscrits sur les listes, que la déclaration de domicile sans condition de durée.

Mais, lors de la confection de la loi du 7 juillet 1874, comme on avait remarqué que de nombreuses circonstances empêchaient les optants de se fixer dans une commune déterminée et qu'ils ne pouvaient avoir pendant longtemps qu'une résidence d'essai ou de passage, il fut décidé d'étendre la mesure de faveur dont avaient joui jusqu'alors les Alsaciens-Lorrains et la loi de 1874 ne parla plus du domicile ; il fut admis qu'ils pourraient être inscrits sur les listes électorales, après avoir fait une simple déclaration de résidence dans la commune. (art. 5).

C'est cette disposition qui a passé dans l'article 14 de la loi de 1884 où elle est reproduite textuellement. Mais, si cette situation spéciale et toute de faveur avait sa raison d'être et se comprenait facilement en 1874, elle n'a plus

aujourd'hui cette raison d'être, et le texte de la loi de 1884 a même perdu toute légitimité. Durant le temps écoulé entre le traité de 1871 et la loi de 1884, pendant ces treize années, les Alsaciens-Lorrains ont eu le temps de bénéficier de la faveur qui leur était accordée, et il est étrange que la loi de 1884, qui n'exigeait plus que six mois de résidence dans la commune pour avoir droit à l'inscription sur la liste électorale, n'ait pas imposé cette condition aux Alsaciens-Lorrains comme à tous les autres électeurs.

Quoi qu'il en soit, cette situation spéciale leur confère le droit d'être inscrits sur la liste électorale sans aucune condition de temps, par le fait seul qu'ils ont fait une déclaration de résidence dans la commune.

Cette déclaration de résidence n'est soumise à aucune forme légale; il n'y a pas dans chaque mairie de registre ouvert pour les déclarations de résidence comme il y en a pour les déclarations de domicile; et pas plus pour eux que pour les électeurs, qui, ne résidant pas dans la commune et ayant cependant droit à l'inscription sur les listes électorales à raison des contributions qu'ils paient, doivent pour être inscrits en faire la demande, il n'est imposé de formes spéciales (1).

Mais, et c'est là ce qui montre encore le peu d'importance qu'a maintenant le paragraphe troisième de l'article 14 de la loi de 1884, l'Alsacien-Lorrain, qui, une première fois, a joui du bénéfice que la loi lui accorde, est, pour l'avenir, soumis, quant à l'exercice de ses droits électoraux, aux mêmes conditions que les autres citoyens français. Il ne peut pas, dans une autre commune, invoquer le texte de la loi pour réclamer une inscription exceptionnelle. S'il

(1) Cass. 30 juillet 1883, D. 83. 5, 189.

va s'établir dans une autre commune, il ne peut être inscrit sur la liste électorale sans satisfaire à la condition de six mois de résidence, à moins qu'il ne remplisse une des autres conditions qui lui donnent droit à l'inscription sur la liste (1).

§ IV

Condition des ministres des cultes et des fonctionnaires publics assujettis à une résidence obligatoire.

La liste électorale comprend enfin : « 4° ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit de ministres des cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics ».

Cette disposition de l'article 14 de la loi de 1884, autorisant l'inscription immédiate sur la liste électorale des ministres des cultes et des fonctionnaires publics assujettis à une résidence obligatoire, ne doit pas être confondue avec la situation que l'article 107 du Code civil fait aux fonctionnaires nommés à vie, dont le domicile est aussitôt transféré au lieu où ils exercent leurs fonctions, ce qui leur donne le droit de figurer sur les listes de leur nouveau domicile.

La loi a ainsi fait une différence entre le fonctionnaire nommé à vie auquel elle impose un domicile légal et le fonctionnaire ordinaire auquel elle laisse son domicile antérieur mais qu'elle assujettit à une résidence obligatoire.

(1) Cass. 27 avril 1880. D. 80. 1. 332.

A. — Fonctionnaires auxquels la loi impose un domicile obligatoire.

« L'acceptation de fonctions à vie, dit l'article 107 du Code civil, emportera translation immédiate du domicile du fonctionnaire dans le lieu où il exercera ses fonctions. »

Le domicile électoral étant le domicile civil, il s'ensuit que du jour où le fonctionnaire nommé à vie est désigné pour un poste quelconque, il devient électeur dans le lieu où il exerce sa fonction. Par le fait même il perd le domicile qu'il avait antérieurement, et ne peut continuer à être inscrit sur la liste électorale de son ancien domicile qu'à titre de contribuable et sur sa demande.

Quel est le motif de la loi ? Elle considère que la fonction constitue le principal établissement pour celui qui en est investi, c'est au seul caractère de la fonction concédée à vie que le législateur s'attache pour établir le droit du fonctionnaire d'être inscrit sur la liste électorale.

Que faut-il entendre par fonctions concédées à vie ? Il est assez facile généralement de reconnaître si les fonctions sont temporaires ou au contraire conférées à vie. Ainsi l'on peut ranger dans cette seconde catégorie certains magistrats, les évêques, les curés. Mais aucun criterium n'existant, tout au plus peut-on dire, avec M. Faye, que les fonctions à vie sont « celles dont le titulaire ne saurait être déplacé sans son consentement » (1), certains cas particuliers ont donné lieu à des difficultés.

C'est ainsi que la Cour de Cassation a décidé que les fonc-

(1) Faye. *Manuel de droit électoral*, p. 69.

tions de professeur de l'enseignement supérieur n'avaient pas ce caractère « qu'en effet, quelles que soient les garanties que leur accorde la loi relativement à la révocation, au retrait d'emploi et même à la mutation par un emploi inférieur, il ne résulte d'aucun texte des lois actuelles que le ministre n'ait pas le droit de les déplacer, s'il le juge nécessaire, en leur attribuant toutefois un emploi au moins équivalent (1) ».

Telle est la situation des fonctionnaires nommés à vie auxquels la loi assigne un domicile légal.

B. — Fonctionnaires publics assujettis à une résidence obligatoire.

Toute autre est la condition des fonctionnaires ordinaires. La loi leur fait une faveur, en permettant leur inscription immédiate dans la commune où ils exercent leurs fonctions, du moment où leur résidence en cet endroit est obligatoire ; mais, à moins qu'ils ne manifestent une intention contraire, ils conservent leur ancien domicile.

Ce n'est plus au caractère de la fonction que la loi s'attache pour permettre cette exception à l'obligation d'une résidence déterminée, c'est à cette circonstance que ces fonctionnaires sont assujettis à une résidence obligatoire.

La dispense pour les fonctionnaires publics de l'obligation d'une certaine durée de résidence remonte en effet à la loi du 31 mai 1850. « Les fonctionnaires publics seront inscrits sur la liste électorale de la commune dans laquelle ils exercent leurs fonctions, quelle que soit la durée de leur domicile dans la commune, » disait l'article 5 de la loi, et cette disposition, quoique n'étant pas reproduite par le

(1) Cass. 13 mai 1885, D. 85. 1. 313.

décret du 2 février 1852 fut maintenue en vigueur pendant toute la durée du second empire. La loi ne faisant aucune distinction, tous les fonctionnaires publics jouissaient de la même faveur. C'est ce que n'a pas voulu notre législation actuelle qui a son point de départ dans la loi du 7 juillet 1874 et n'a accordé le bénéfice de l'exception à l'obligation d'une résidence déterminée qu'aux fonctionnaires seuls qui sont astreints à une résidence obligatoire.

L'article 14 de la loi de 1884 ne s'applique donc qu'aux fonctionnaires publics, qu'aux seuls fonctionnaires assujettis à la résidence dans la commune, enfin, et ceci résulte des décisions de la jurisprudence, qui si ces deux conditions sont remplies avant l'expiration du délai imparti pour les réclamations contre la révision des listes électorales.

Mais avant de passer en revue ces différentes conditions, quel a été le motif du privilège ainsi consacré par la loi ? « On comprend, dit Greffier, quelle est la raison de l'exception introduite par la loi en faveur des personnes dont il s'agit. Obligées de changer de résidence pour obéir aux ordres de leurs supérieurs hiérarchiques ou du Gouvernement, elles ne pouvaient être privées de l'exercice de leurs droits de citoyens, faute d'une résidence prolongée dans la commune où elles sont obligées de se rendre ; il était donc juste de supprimer pour elles la condition d'une résidence pendant un temps déterminé ; quelle que soit, dès lors, la durée de la résidence au moment où s'opère la révision de la liste, elles ont droit de demander à y être inscrites. » (1)

(1) Greffier, *De la formation et de la révision annuelle des listes électorales*, p. 113.

Cette mesure de faveur ne s'applique d'abord qu'aux fonctionnaires publics.

Que faut-il entendre par fonctionnaires publics, à quelles personnes faut-il reconnaître la qualification de fonctionnaires publics ?

Les fonctionnaires publics sont des personnes qui ont reçu investiture pour commander aux autres ou administrer un service public.

L'article 14, § 4, doit-il donc s'appliquer à toutes les catégories de personnes revêtues du caractère de fonctionnaires publics, en exceptant toutefois les fonctionnaires nommés à vie dont la situation est réglée par le premier paragraphe de cet article ?

La cour de cassation, dans de nombreux arrêts, (1) a décidé que la qualification de fonctionnaires publics devait être prise ici dans son sens le plus étendu. « Attendu, en droit, que les dispositions législatives en matière électorale doivent recevoir l'interprétation la plus favorable à l'exercice du droit électoral ; que l'article 3 de la loi du 17 juillet 1874 n'ayant pas déterminé ce qu'il faut entendre par fonctionnaires publics, il y a lieu de comprendre dans cette qualification générale tous les citoyens investis d'un caractère public et chargés d'un service permanent d'utilité publique, que ces citoyens soient, ou non, rétribués sur le budget de l'État. » (2).

Dès lors, il résulte que le texte de l'article 14 s'applique d'abord à tous les fonctionnaires publics préposés à un service public, nommés par le Président de la République ou ses délégués, et rétribués par le budget de l'État, du

(1) Cass. 21 août 1850. D. 50. 1. 295. 23 novembre 1874. D. 75. 1. 72 — 21 avril 1879. D. 79. 1. 407.

(2) Cass. 23 novembre 1874. D. 75. 1. 72.

département ou de la commune. Le bénéfice de cet article est personnel au fonctionnaire public, il ne peut être étendu aux membres de sa famille, (1), ni aux personnes attachées à son service, (2); mais s'il appartient au fonctionnaire public qui est à la tête d'un service, il ne peut être refusé aux employés qui rentrent comme lui dans la qualification de fonctionnaires publics. (3).

L'article 14 s'applique encore à ceux qui sont nommés par le Gouvernement, reçoivent de lui une investiture, mais ne sont pas rétribués par lui, comme les officiers ministériels. (4).

Enfin il s'étend à ceux qui, relevant d'une compagnie particulière, et sans être désignés par le chef de l'Etat, sans être rétribués par les caisses du Trésor, exercent des fonctions qui intéressent un service public, ou pour l'accomplissement desquelles ils reçoivent une investiture et une délégation de l'Etat.

Cependant, à la suite de nombreuses difficultés relatives à la situation des agents et employés de chemin de fer, et bien que le caractère de fonctionnaire public n'ait été accordé qu'aux seuls employés commissionnés, la cour de cassation est venue apporter un tempérament à cette règle en ne reconnaissant la qualité de fonctionnaires publics qu'aux seuls agents assermentés, c'est-à-dire ceux qui lors de leur nomination ont été soumis à la prestation de serment. (5).

Quoi qu'il en soit, le nombre des personnes profitant de la disposition de faveur de l'article 14 de la loi de 1884

(1) Cass. 2 avril 1831. D. 51. 1. 110.

(2) Cass. 12 août 1830. D. 50. 5. 180.

(3) Cass. 13 nov. 1859. D. 50. 1. 329. — 17 nov. 1874. D. 75. 1. 71.

(4) Cass. 12 août 1850. — 31 mars 1850. D. 50. 1. 296 et 351.

(5) Cass. 7 mai 1883. S. 85. 1. 83.

serait à peu près illimité, si la loi n'avait ajouté à cette première condition d'être fonctionnaire public une disposition plus limitative et n'avait donné le bénéfice de l'inscription immédiate sur la liste électorale qu'aux seuls fonctionnaires publics assujettis à une résidence obligatoire.

C'est au juge de paix qu'il appartient de trancher si la fonction entraîne l'obligation de résidence et cette question se résout soit par une disposition de la loi, soit d'après les termes de l'acte de nomination, soit par la nature même de la fonction qui exige ou non la présence permanente de celui qui l'occupe.

D'ailleurs, cette condition même de résidence obligatoire n'est pas suffisante et il résulte de la jurisprudence de la cour de cassation que le bénéfice de l'article 14, § 4, ne doit s'appliquer au fonctionnaire public astreint à la résidence qu'autant que ce fonctionnaire réside effectivement dans la commune. « Attendu qu'il résulte de cette disposition que les fonctionnaires, soumis à l'obligation de résider dans la commune où ils exercent leurs fonctions, peuvent y être inscrits sur la liste électorale dès qu'ils sont venus s'y établir ; mais qu'on ne saurait en conclure que l'obligation de résider, attachée à leurs fonctions, suffit pour leur donner le droit d'être inscrits sur la liste de la commune où ils doivent les exercer, si, au lieu de se conformer à cette obligation, ils ont conservé leur résidence dans une autre commune (1). » C'est ainsi qu'il a été décidé qu'un notaire ne pouvait se faire inscrire sur la liste électorale de la commune pour laquelle il avait été institué parce qu'il n'y avait pas sa résidence de fait (2).

(1) Cass. 12 juin 1867, D. 77, 1. 388.

(2) Cass. 26 mars 1867, D. 67, 1. 379.

Mais si la loi, en permettant leur inscription immédiate sur la liste électorale, fait une telle faveur aux fonctionnaires publics assujettis à une résidence obligatoire, il faut encore concilier cette disposition exceptionnelle avec le principe de la permanence des listes, ou du moins avec une des conséquences qui en découlent et d'après laquelle la liste électorale une fois arrêtée, une fois close, reste telle jusqu'au 31 mars de l'année suivante, ne pouvant être modifiée que par des décisions de justice; et c'est là, la dernière condition imposée aux bénéficiaires de la mesure favorable établie par l'article 14 de la loi du 5 avril 1884.

Aussi les fonctionnaires, astreints à une résidence obligatoire, qui arrivent dans une commune après le 31 mars, ne peuvent-ils requérir leur inscription pour prendre part aux élections qui doivent avoir lieu dans le courant de l'année (1). Et de même, on ne peut appliquer à ce cas particulier le paragraphe spécial de l'article 14 qui admet ceux qui ne remplissent pas les conditions d'âge et de résidence au moment de la formation des listes et les réunissent au 31 mars. Ainsi un fonctionnaire arrivant dans une commune la veille du 31 mars et requérant son inscription se la verrait refuser (2). Mais si un fonctionnaire, nouveau venu dans la commune, n'a pas été inscrit d'office par la commission administrative, il a le droit, même après la publication du tableau de révision et dans les 20 jours qui la suivent, de demander son inscription à la commission municipale.

Enfin, si la faveur de l'article 14 ne s'applique au fonctionnaire que sous l'accomplissement de ces différentes conditions, il n'est pas nécessaire qu'il soit installé,

(1) Cass. 26 mars 1877, D. 77. 1. 268.

(2) Cass. 13 mars 1885, S. 86, 1, 278.

et notamment qu'il ait prêté serment. « Attendu que, si la prestation de serment donne seule le droit au fonctionnaire public d'exercer les fonctions dont il a été investi, c'est le décret de nomination qui lui confère le titre en vertu duquel il est appelé à les remplir.... attendu qu'investi du titre de fonctionnaire public par le décret qui l'institue, le notaire peut, dès lors, revendiquer le bénéfice de la disposition contenue dans l'article 14, § 4, de la loi du 5 avril 1884, et requérir son inscription sur la liste électorale de la commune où une résidence obligatoire lui a été imposée, pourvu que sa demande ait lieu dans le délai fixé pour les réclamations. (1) »

A côté de cette mesure de faveur, la cour de cassation a, dans de nombreux arrêts, exigé pour les fonctionnaires publics assujettis à une résidence obligatoire une dernière formalité que la plupart des auteurs trouvent très rigoureuse et qu'ils ne se chargent pas de justifier ; c'est l'obligation d'apporter la preuve de leur demande de radiation des listes électorales de la commune où ils résidaient auparavant.(2).

C. — Ministres des cultes reconnus par l'État assujettis à une résidence obligatoire.

Les ministres des cultes reconnus par l'Etat et assujettis à une résidence obligatoire, comme les fonctionnaires publics astreints à cette même formalité, bénéficient de la même faveur exceptionnelle établie par l'article 14, § 4.

(1) Cass. 5 mai 1888. — Arrêt cité par Greffier, p. 125.

(2) Cass. 4 avril 1884. D. 84. 5. 207 — 22 mars 1888. S. 88, 1. 335.

Comme pour ceux-ci la disposition de la loi ne s'applique qu'autant que la résidence imposée aux ministres des cultes est effective, et qu'ils arrivent dans la commune où ils doivent exercer leurs fonctions avant l'expiration du délai imparti pour les réclamations, ou du moins qu'ils demandent avant cette époque leur inscription sur la liste électorale.

Il ne reste donc à examiner que la seule question de savoir quels sont les ministres des cultes assujettis à une résidence obligatoire.

La disposition de l'article 14 ne s'applique d'abord qu'aux seuls ministres des cultes reconnus par l'Etat, c'est-à-dire, les ministres des cultes catholique, protestant, israélite.

C'est à ceux-là seuls que peut être accordée la faveur de la loi, parce qu'ils sont investis d'un caractère public, parce que seuls ils sont attachés à un service public par un titre officiel émanant du gouvernement ou de ses délégués, parce qu'en un mot ce sont des fonctionnaires publics. C'est le caractère particulier du ministère qu'il exerce qui a été la seule raison de la distinction faite par la loi de 1884 entre le ministre du culte et le fonctionnaire public ; et cette distinction qui se rencontrait déjà dans la loi de 1884 n'empêche pas de faire l'assimilation la plus complète entre les ministres des cultes reconnus par l'Etat et les fonctionnaires publics, au point de vue de la condition principale à remplir, pour jouir du bénéfice de la dispense concédée par la loi, c'est-à-dire la résidence obligatoire.

Du moment que le ministre des cultes reconnus est assujetti à une résidence obligatoire, il rentre dans les conditions d'application de l'article 14, § 4, à quelque degré

de la hiérarchie ecclésiastique qu'il se trouve placé, qu'il soit vicaire général d'un diocèse ou simple desservant (1), vicaire, attaché à une paroisse ou à une chapelle publique autorisée, où le culte s'exerce publiquement (2). Bien que Greffier fasse rentrer dans l'énumération des ministres du culte, qui bénéficient de cette faveur de la loi, les évêques et les curés (3), il semble bien que ces ministres du culte ne doivent pas y être compris et qu'étant nommés à vie ils jouissent par cela même de la situation faite aux autres fonctionnaires publics nommés à vie. Le poste où ils sont nommés, le lieu où ils doivent exercer leur ministère devient leur principal établissement, leur domicile, et c'est à raison de ce domicile obligatoire, et en accomplissant les formalités nécessaires qu'ils peuvent réclamer leur inscription immédiate sur la liste électorale.

Pour en revenir aux ministres des cultes, simplement astreints à une résidence obligatoire, ils peuvent invoquer la dispense des six mois de résidence, qu'ils soient rétribués sur le budget de l'Etat ou qu'ils reçoivent un traitement de la fabrique (4).

La faveur de la loi s'applique encore aux professeurs des séminaires diocésains qui sont investis de fonctions les obligeant à résider dans la commune (5). Mais elle ne peut être étendue aux prêtres attachés à un établissement privé. Ces établissements ne relèvent pas de l'autorité civile et politique, les fonctions que remplissent les professeurs ne sont pas des fonctions du culte, des fonc-

(1) Cass. 5 mai 1887, *Pand.fr.* p. 87, 1. 383.

(2) Cass. 22 mai 1880. D. 80, 1. 207.

(3) Greffier. *Formation et révision annuelle des listes électorales*, p. 120.

(4) Cass. 22 mars 1880. D. 80. 1. 207.

(5) Cass. 24 avril 1877. D. 77. 1. 272.

tions qu'ils exercent pour un service public, ce sont des fonctions simplement restreintes à l'enseignement (1).

En revanche, le droit à l'inscription ne peut pas être méconnu à l'aumônier d'un monastère, investi par son évêque du pouvoir d'exercer, dans certains cas, son ministère dans la commune (2).

SECTION III

CONDITIONS PARTICULIÈRES REQUISES DANS LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES.

Que le suffrage soit universel ou non, toutes les législations étrangères ont subordonné la jouissance et l'exercice de ce droit à l'accomplissement de conditions déterminées, plus larges et plus faciles dans les pays où le suffrage universel est la règle, plus nombreuses et plus rigoureuses dans les nations où le suffrage restreint est encore en vigueur.

La révolution française de 1848 qui a établi chez nous le principe du suffrage universel a eu son contre-coup en Europe et depuis cette époque le droit de suffrage a tendu constamment à s'accroître et à devenir universel dans la plupart des pays étrangers. C'est ainsi que le suffrage universel est usité en Belgique (3), en Suisse, en Espagne (4), en Grèce (5), en Allemagne, en Danemark et qu'il est la règle constante dans le nouveau monde. Dans de nombreuses législations étrangères qui n'ont pas

(1) Cass. 19 avril 1880. D. 80. 1. 207.

(2) Cass. 19 avril 1830. D. 30. 3. 178.

(3) *Annuaire de législation étrangère, 1895.*

(4) *Annuaire de législation étrangère, 1891.*

(5) *Annuaire de législation étrangère, 1878.*

encore voulu adopter cette réforme complète, le suffrage, quoique encore censitaire, est très libéral et c'est le système employé par l'Angleterre, l'Italie, le Portugal, qui pendant un temps même a fait l'essai du suffrage universel, la Hongrie, la Serbie, la Bavière, les Pays-Bas. Et ce système se rapproche beaucoup plus de celui du suffrage universel que celui qui a été adopté par certaines nations de l'Europe, où le suffrage universel est beaucoup plus nominal que réel. Ainsi en Autriche, en Prusse, en Saxe. Enfin, dans quelques pays, le suffrage est nettement resté censitaire et parmi eux il faut citer la Roumanie, la Suède, la Norvège.

Que le suffrage soit direct, comme en Angleterre, en Belgique, en Suisse, en Espagne, en Portugal, en Italie, en Grèce, en Allemagne, en Serbie, aux Pays-Bas etc ; qu'il soit indirect, comme en Prusse, en Saxe, en Bavière, en Norvège ; qu'il soit même à la fois direct ou à double degré, comme en Autriche, en Roumanie, en Suède ; les conditions de capacité électorale sont les mêmes pour les électeurs du premier degré que pour les électeurs du second, sauf à être plus rigoureuses pour ces derniers.

Et ces conditions sont toutes à peu près semblables dans les différentes législations.

Sans parler de la condition de nationalité, que toutes les législations étrangères mettent en tête des qualités à remplir pour pouvoir prendre part au scrutin, des conditions d'âge, de domicile ou de résidence, de fortune ou d'instruction, certaines autres conditions particulières, enfin le fait de ne se trouver dans aucun cas d'incapacités tant sociales que juridiques, sont généralement exigés.

La condition d'âge, de majorité politique, est requise

dans tous les pays ; la minorité est partout une cause d'exclusion du droit de suffrage. Mais l'âge de la majorité varie suivant les législations. L'âge le plus communément adopté est celui de 21 ans ; ainsi en Angleterre, en Portugal, en Italie, en Grèce, en Bavière, en Roumanie, en Serbie, aux Etats-Unis, etc. Cet âge est porté à 24 ans en Autriche et à 25 ans en Belgique, en Espagne, en Allemagne, en Prusse, en Saxe, en Norvège, aux Pays-Bas, etc. Au Danemark même, cet âge est reculé à 30 ans, et, chose assez curieuse, l'éligibilité est possible à 25 ans.

Si l'âge de la majorité est ainsi souvent fixé au-dessus de 21 ans dans les principales nations de l'Europe, il n'en est pas de même en Amérique où, par exemple dans la République Argentine, on est électeur à 17 ans, et à 18 ans au Mexique. La Suisse a abaissé à 20 ans, à 19 même dans quelques cantons, l'âge de l'électorat. En Hongrie, l'âge de l'électorat est également fixé à 20 ans.

Généralement l'exercice du droit de vote est subordonné aussi à certaines conditions de domicile ou de résidence. Mais si la plupart des législations étrangères exigent une durée assez longue de résidence pour les électeurs municipaux, elles sont beaucoup moins rigoureuses pour les électeurs politiques.

En Allemagne même aucune condition de résidence n'est imposée en principe ; celui qui veut exercer son droit de vote dans une section doit simplement y résider à l'époque de l'élection. En Hollande, la nouvelle loi électorale du 9 septembre 1896 reconnaît le droit d'être inscrit sur la liste électorale à tout Néerlandais résidant dans le pays. La Grèce n'est pas plus exigeante et donne le droit de voter à tout démoté d'une commune de la province. De même le Portugal, la Roumanie imposent

une condition de domicile ou de résidence, mais n'en déterminent pas la durée. La Suisse réclame un établissement de trois mois; la Saxe, l'Italie un domicile de six mois. L'Angleterre, où l'habitation forme la base principale du droit électoral, la Belgique, le Danemark reculent à une année la durée exigée. Enfin l'Espagne la porte à deux années et la Norvège à cinq années de domicile dans le pays.

A côté de ces conditions d'âge et de domicile ou de résidence généralement requises, plusieurs nations étrangères ont placé certaines conditions de fortune. Ce sont d'abord celles où le suffrage est encore resté censitaire. Ainsi en Suède, en Norvège où le cens est assez élevé. Pour être électeur en Suède il faut ou être possesseur d'un immeuble d'une valeur de 1000 richsdaler (1190 fr.); ou avoir affermé à vie, sinon au moins pour cinq ans, un immeuble d'au moins 8300 fr., ou payer une contribution d'au moins 1100 fr. par an. En Norvège il faut ou posséder à la campagne, ou avoir affermé pour plus de cinq ans, une terre inscrite au cadastre; ou être imposé depuis cinq ans dans le Finmarck; ou posséder à la ville un domaine ou un fond d'au moins 600 kreuner (840 fr.); ou avoir payé pour l'année précédente des impôts directs sur un revenu de 700 fr. à la campagne et 1100 fr. à la ville.

Dans d'autres législations, où le suffrage censitaire est encore en vigueur, le cens a été considérablement abaissé. En Roumanie où les électeurs sont divisés en trois collèges, alors que ceux qui font partie du premier collège doivent avoir un revenu foncier d'au moins 1200 fr., pour être compris parmi les électeurs du second collège il suffit de payer un impôt direct de 20 fr., et pour participer

à l'élection avec les membres du troisième collège il n'est nécessaire que de payer un impôt quelconque, si faible qu'il soit. En Italie pour être électeur il faut payer annuellement un impôt direct de 19 livres 80, (19 fr. 80), ou posséder un certain revenu calculé d'après le loyer d'habitation ou l'importance de l'exploitation. Le Portugal exige une imposition pour une ou plusieurs contributions directes de l'État avec une cote non inférieure à 500 reis (environ 2 fr. 80). En Hongrie le cens peut être ramené à un revenu de 105 florins (environ 259 fr. 35), ou à un impôt direct de 10 florins (24 fr.) qui doit avoir été payé intégralement dans l'année précédant les élections. Le paiement de 15 fr. d'impôts directs est réclamé en Serbie. La Bavière, la Hollande exigent simplement le paiement d'un impôt quelconque.

Tous ces derniers pays, tout en maintenant le suffrage censitaire, soumettent l'exercice du droit de vote à une condition de cens peu élevé. Mais d'autres législations, sous l'apparence du suffrage universel, s'arrangent de façon à donner aux électeurs riches un pouvoir électoral bien supérieur à celui des électeurs pauvres. C'est le système usité en Prusse et en Saxe. Les élections y ont lieu au suffrage indirect et « les électeurs du premier degré sont répartis en trois sections, suivant la somme des impôts fonciers et d'après le revenu qu'ils ont à payer à l'État, de manière que chaque section, dans son ensemble, paye un tiers de l'impôt total et que chaque section élit séparément un tiers des électeurs à choisir. »

Si des conditions de fortune sont exigées, des conditions d'instruction sont aussi souvent requises par certaines législations. C'est ainsi que l'Italie, le Portugal, et

en Amérique, le Brésil, le Chili ne permettent d'inscrire sur le registre des électeurs que ceux qui savent lire et écrire. La Roumanie, qui divise les électeurs en trois collèges et qui, dans le troisième collège, emploie à la fois le vote direct et le suffrage indirect, donne à ceux qui savent lire et écrire le droit d'exercer leur vote directement dans ce dernier collège. L'Italie même ne déclare électeurs que ceux qui ont satisfait à l'examen, prescrit par la loi et par le règlement, sur les matières comprises dans le cours élémentaire obligatoire.

Enfin, à côté de ces conditions générales, des conditions particulières se présentent dans certaines législations, à l'accomplissement desquelles est subordonné l'exercice du droit de vote ; et par exemple, cette obligation imposée par la loi électorale de la Norvège de jouir d'une certaine aisance ; la qualité de fonctionnaire ou ancien fonctionnaire suffit pour en témoigner.

Et encore, la disposition de la constitution danoise qui requiert de l'électeur, comme condition essentielle, de jouir d'une bonne réputation. Et cette autre obligation, imposée par la Bavière, qui exige de l'électeur du 1^{er} degré un serment constitutionnel dont la formule est ainsi conçue : « Je jure fidélité au roi, obéissance à la loi et à la constitution de l'Etat : ainsi Dieu me soit en aide et son Saint Evangile ». Les électeurs du second degré, d'ailleurs, sont soumis à l'obligation de prêter ce même serment et de plus un serment électoral. En Norvège également, pour être inscrits sur les listes électorales, les citoyens doivent justifier qu'ils ont prêté publiquement, devant le tribunal, serment de fidélité à la Constitution.

Si toutes les législations étrangères soumettent ainsi le droit de vote à des conditions aussi nombreuses, elles

édicteut aussi des incapacités multiples et assez variées. On peut les diviser en incapacités perpétuelles et incapacités temporaires, en incapacités résultant d'une condamnation et incapacités provenant de la nature même de la peine, en incapacités simplement morales. Mais dans cet examen rapide des principales incapacités prononcées par les pays étrangers nous les envisagerons à un autre point de vue et étudierons d'abord les incapacités sociales et ensuite les incapacités juridiques.

Les incapacités sociales sont très nombreuses et varient beaucoup suivant les législations. Il en est qui résultent a contrario des conditions de capacité que nous avons indiquées et par exp., la minorité, le défaut absolu de culture intellectuelle. Mais à côté de ces incapacités qui proviennent, si l'on peut dire, du défaut ou du peu de développement d'intelligence, il en est d'autres qui découlent non plus du défaut, mais de l'oblitération des facultés intellectuelles. Il y a d'abord les individus frappés d'interdiction judiciaire; ils sont incapables de voter en Belgique, en Italie, en Autriche, en Hongrie, en Allemagne, en Saxe, en Roumanie, en Grèce, en Serbie, au Danemark. D'après toutes ces législations les individus en tutelle ou en curatelle sont exclus de l'exercice du droit de vote. Dans certains pays même le droit de suffrage est retiré aux personnes pourvues d'un conseil judiciaire; il en est ainsi dans bon nombre de cantons Suisses, en Bavière, en Serbie.

Si les lois électorales écartent du droit d'être inscrits sur les listes électorales les interdits et les prodigues, pour défaut ou tout au moins faiblesse d'intelligence, il y en a qui le refusent aussi à certaines catégories d'individus pour défaut de liberté. Elles considèrent, souvent à

tort d'ailleurs, que ces personnes sont placées dans un état d'infériorité et de dépendance qui rend leur vote suspect.

Sont ainsi exclus dans de nombreuses législations les domestiques, serviteurs à gages, comme en Angleterre, en Portugal, en Saxe, en Prusse, en Roumanie, en Norvège; les apprentis même en Hongrie; au Danemark ceux qui, sans avoir de ménage pour leur compte, sont au service des particuliers.

Et, pour une raison semblable, ne participent pas aux élections politiques dans certains pays les mendiants et les assistés. Il en était ainsi en Angleterre jusqu'à la loi de 1885 pour ceux qui avaient reçus des services médicaux gratuits; et cette incapacité est de règle en Suisse pour ceux qui sont à la charge de l'assistance publique; en Espagne pour ceux qui sont retenus dans des établissements de bienfaisance ou qui demandent l'aumône; en Italie pour ceux qui sont recueillis par les mêmes établissements ou par des congrégations; en Autriche pour ceux qui reçoivent des secours réguliers d'une autorité publique ou de la commune, ou qui tombent à la charge de la bienfaisance publique, ou qui y sont tombés depuis moins d'une année, en Allemagne, en Bavière, en Saxe; en Portugal, en Roumanie, au Danemark, etc. Si ceux, qui sont, ou ont été à la charge des établissements publics, sont exclus de la sorte de l'exercice du suffrage, quelques législations ont aussi refusé ce droit à ceux qui n'avaient pas accompli leur devoir de participation aux charges publiques, aux contribuables en retard. C'est ce qui a lieu en Suisse, dans quelques cantons, en Espagne, en Hongrie, etc.

A part la Suisse, les principaux pays étrangers ne re-

connaissent pas aux militaires le droit de voter. Ainsi en Autriche, en Allemagne, en Serbie etc. En Autriche, cependant, les militaires en activité de service, compris dans la catégorie de la grande propriété foncière, peuvent exercer leurs droits électoraux par procuration. L'Espagne étend cette incapacité à tous ceux qui font partie des institutions gardiennes de l'ordre. L'Italie l'applique à tous les individus qui appartiennent à des corps organisés pour le service de l'Etat, des provinces et des communes. En Hongrie, sont touchés par cette incapacité, non seulement les soldats et marins en service actif ou en congé, mais encore les gendarmes, le personnel de la police et le personnel subalterne de la garde financière des impôts et douanes.

Si les femmes ont été admises à participer aux élections locales, aux élections municipales dans de nombreuses législations comme en Angleterre, en Suède, en Suisse, en Prusse, en Saxe, en Autriche, dans le Mir russe, en Norvège dernièrement, aux Etats-Unis, en Australie, etc., l'électorat politique des femmes n'est encore qu'une exception que l'on rencontre dans quelques pays d'Amérique, dans la Nouvelle-Zélande, au Chili (1), à l'Equateur (2), dans quelques états des Etats-Unis, le Wyoming (3), le Colorado, et dans les nations de l'Europe que l'on trouve seulement en Autriche.

Et, dans ce dernier pays, c'est simplement à raison du domaine qu'elles possèdent, que ce droit de vote leur est attribué, car l'article 9 de la loi du 2 avril 1873 ne reconnaît l'électorat politique qu'aux femmes âgées de 24 ans,

(1) Const. révisée du 1^{er} septembre 1874. Ch. IV, art. 6 et 8.

(2) Const. du 10 mars 1861. Titre V, art. 16.

(3) Loi du 10 décembre 1869.

qui jouissent de leurs droits d'une façon indépendante et qui sont grandes propriétaires, c'est-à-dire, qui rentrent dans la catégorie de la grande propriété foncière.

Enfin, seule de toutes les législations de l'Europe, la Grèce exclut de l'exercice du suffrage les membres du clergé, et cette exclusion s'applique aussi au Brésil à tous « les religieux appartenant à des ordres monastiques, compagnies, congrégations ou communautés, soumis à un vœu d'obéissance, à une règle ou à des statuts emportant l'aliénation de la liberté individuelle. » Aucune condition de religion ne devrait être prise en considération pour l'exercice du droit de suffrage, c'est ce que la législation Saxonne a compris et elle a supprimé, par la loi du 19 octobre 1861, l'obligation pour l'électeur de professer une religion chrétienne.

Si ces incapacités sociales privent les individus, qui en sont frappés, de l'exercice du droit de vote, il en doit être de même à plus forte raison des incapacités juridiques ; aussi toutes les constitutions ont-elles reconnu que certaines causes devaient faire retirer aux individus l'exercice du droit de suffrage. Ces causes entraînant la déchéance des droits politiques sont très nombreuses, mais peuvent se ramener à deux chefs principaux, certaines condamnations judiciaires, condamnations pénales, et certains faits qui, en dehors de ces condamnations criminelles et correctionnelles, portent atteinte à l'honorabilité de l'individu.

Les condamnations pénales entraînent pour celui qui en est frappé tantôt une incapacité perpétuelle, tantôt une incapacité temporaire, suivant qu'il s'agit de condamnations criminelles, c'est-à-dire à des peines afflictives et infamantes, ou de condamnations correctionnelles. La nature, la durée de la peine déterminent, suivant les pays,

l'exclusion perpétuelle ou simplement temporaire du droit d'être inscrit sur les listes électorales. Dans quelques législations il est même spécifié que ce droit n'appartient pas aux individus en prévention, comme en Serbie, à ceux qui sont accusés de crime, comme en Grèce.

A côté de ces condamnations pénales d'autres causes entraînent encore la déchéance des droits politiques.

Ce sont d'abord des peines civiles, celles qui frappent les individus de la déchéance de la puissance paternelle, qui les destituent d'une tutelle ou d'une curatelle. Et ces incapacités se rencontrent en Belgique, par exemple.

Ce sont les destitutions prononcées par décision judiciaire contre les officiers ministériels. On trouve encore en Belgique l'énoncé de cette incapacité.

Ce sont les déclarations de faillite prononcées par les tribunaux compétents. La Suisse, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, l'Autriche, l'Allemagne, la Saxe, la Roumanie, la Serbie, etc., considèrent les faillis comme étant en incapacité, mais, la plupart de ces législations ne les condamnent pas à la perte complète de leurs droits politiques, elles édictent simplement une suspension, qui durera jusqu'à la réhabilitation du failli.

Enfin, ce sont encore certaines causes, qui sans avoir entraîné de décisions judiciaires, ou qui en ont cependant fait l'objet, permettent de douter de l'honorabilité et de la moralité de l'individu. En Suisse, par exemple, sont frappés d'incapacité ceux auxquels la fréquentation des auberges est interdite ; en Belgique, ceux qui tiennent ou ont tenu des maisons de débauche, et les souteneurs de filles publiques ; en Roumanie, les personnes notoirement connues comme tenant des maisons de prostitution ou de jeux de hasard.

CHAPITRE III

CONFECTION ET RÉVISION PRÉPARATOIRE DE LA LISTE ÉLECTORALE

Après avoir étudié le contenu de la liste électorale, c'est-à-dire, les conditions qu'un citoyen doit remplir pour pouvoir y figurer, il faut entrer dans l'examen des opérations de confection et révision préparatoire de cette liste électorale.

Nous disons confection et révision, parce que si dans le plus grand nombre de législations étrangères la liste électorale est seulement soumise à une révision annuelle comme dans la nôtre, il est cependant des pays où la liste électorale est dressée spécialement en vue d'une élection déterminée.

Dans une première section de ce chapitre nous déterminerons le rôle de la commission chargée en France de la révision annuelle, et dans une seconde nous verrons à quelles autorités est confiée cette mission dans les principaux pays étrangers.

SECTION PREMIÈRE

RÔLE DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE

Dans les notions générales, que nous avons données au début de cette étude, nous avons montré quelle était

l'importance de la liste électorale et nous avons indiqué qu'un grand principe la dominait : celui de la permanence ; que cette même liste servait aux élections politiques, départementales, municipales ; enfin que son domaine s'étendait à la commune. Mais l'utilité de la liste électorale ne peut se faire sentir que si la liste est tenue au courant des changements qui affectent l'état politique de ceux qui doivent y être inscrits, que si ceux qui acquièrent l'exercice du droit électoral peuvent y figurer, que si ceux qui ont perdu le droit d'y être mentionnés en sont retranchés.

Ce sont ces exigences qu'il faut concilier avec le principe de la permanence des listes, d'après lequel, la liste électorale, une fois dressée, ne doit plus être refaite.

La liste électorale ne peut plus être refaite, mais elle peut être mise au point chaque année à époque fixe et dans des formes déterminées. S'il en était autrement, si la liste ne pouvait pas recevoir de modifications, si même l'inscription sur une liste conférait comme une sorte de possession d'état d'électeur qui ne permit pas de rayer le nom d'un individu inscrit, s'il ne survenait pas depuis son inscription un fait nouveau susceptible de lui supprimer son droit de prendre part au vote, comme le soutient une certaine théorie, mieux vaudrait revenir à l'ancien système si défectueux de la non permanence des listes, c'est-à-dire de la liste dressée pour chaque élection. Mais le principe de la permanence de la liste n'exclut pas la révision et cette révision annuelle loin d'être en contradiction avec le principe en est la conséquence. Sans doute le système de la liste permanente interdit d'apporter aucun changement à la liste, sauf les rectifications ordonnées par la loi, mais ceci ne s'entend que des modifications que

L'on voudrait y introduire en dehors de l'époque fixée par la loi pour la révision annuelle. Si la permanence de la liste est une des premières garanties dont on puisse entourer la liste électorale, la révision annuelle en est la suite nécessaire et son importance est capitale. Un exemple du reste montre son utilité. A Alais au cours de la révision annuelle, en 1898, sur 25 000 habitants et 6000 électeurs inscrits, 1500 changements furent effectués, dont 700 à 800 radiations et autant d'inscriptions nouvelles. Donc il faut que chaque année la liste électorale soit soumise à une révision minutieuse, il faut que chacun puisse exercer un contrôle sérieux sur ce travail de révision, il faut, en un mot, que l'autorité chargée de cette mission inspire pleine confiance.

Et si la révision annuelle découle ainsi du principe de la permanence de la liste électorale, il suit de celui de l'unité de la liste proclamé en 1884 que ce travail s'exercera en même temps aussi bien pour les électeurs politiques que pour les électeurs départementaux et municipaux, et il résulte enfin du domaine assigné à la liste électorale que dans chaque commune il y aura une autorité chargée de ce soin.

Quelle est donc cette autorité à laquelle est confiée cette mission ?

C'est la commission administrative. L'apparition de la commission, dite administrative, remonte à la loi du 7 juillet 1874 sur les élections municipales, commission, qui, d'après la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, devait, à côté de la révision de la liste municipale, s'occuper aussi de la révision de la liste politique, commission, dont la loi du 5 avril 1884, en simplifiant et unifiant le travail, n'a pas modifié la composition. « A

partir de la promulgation de la présente loi, une liste électorale relative aux élections municipales sera dressée dans chaque commune par une commission composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet, et d'un délégué choisi par le conseil municipal ». (art. 1 loi du 7 juillet 1874).

Par qui était fait ce travail avant la loi de 1874 ?

Si nous remontons seulement à la loi du 5 février 1817, qui, la première, contient quelques règles précises sur la confection des listes électorales nous voyons ce droit attribué au préfet. Il dresse dans chaque département la liste des électeurs (art. 5 de la loi).

La loi du 2 juillet 1828, en décrétant la permanence des listes, ne retire pas la révision annuelle de ces listes à ce même fonctionnaire, chargé précédemment de leur confection.

Avec la loi du 19 août 1831 les opérations de révision se font avec plus de sincérité, avec la participation d'un plus grand nombre d'autorités, mais sont toujours confiées à des organes de l'administration. Elles se font par canton. Les maires des communes qui composent le canton se réunissent à la mairie du chef-lieu sous la présidence du maire de celui-ci, et procèdent à la révision des listes. Dans les villes qui forment à elles seules un canton, ou qui sont partagées en plusieurs cantons, la révision des listes est faite par le maire assisté des trois plus anciens membres du conseil municipal. Le résultat de ces opérations est transmis au sous-préfet, qui l'adresse au préfet du département avec ses observations. C'est le préfet qui procède à la révision générale des listes. Lorsqu'il y a fait les rectifications qu'il juge nécessaires, il publie la liste et de ce jour s'ouvre le délai des réclamations.

Enfin, depuis la loi du 15 mars 1849 jusqu'à celle du 7 juillet 1874, c'est le maire qui, dans chaque commune, est chargé de faire la révision annuelle. Toutefois, sous l'empire de la loi du 31 mai 1850, le maire est assisté de deux délégués désignés par le juge de paix. Si la loi du 7 juillet 1874 a substitué au maire une commission, c'est qu'on s'était aperçu des inconvénients qu'avait le système antérieur. « On avait remarqué, dit M. Bavelier, (1), que les maires n'avaient pas toujours la capacité nécessaire ou qu'ils n'apportaient pas dans cette opération une impartialité complète. » La commission administrative se compose donc du maire, d'un délégué de l'administration, d'un délégué du conseil municipal.

Le maire préside la commission. Mais la présence du maire n'est pas absolument nécessaire et on peut appliquer ici l'article 84 de la loi du 5 avril 1884, d'après lequel « en cas d'absence, de suspension, de révocation, ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint, dans l'ordre des nominations, et à défaut d'adjoints par un conseiller municipal désigné par le conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau. »

La loi ne fixe aucune règle pour la désignation du délégué de l'administration; aucune condition n'est imposée pour ce choix au préfet. Il peut désigner une personne étrangère à la commune. Il peut déléguer une même personne pour plusieurs commissions. Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 30 novembre 1884, recommande seulement de prendre les délégués parmi les personnes les plus honorables et qui, par leur situation,

(1) Bavelier. *Essai historique sur le droit d'élection et sur les anciennes assemblées représentatives de la France*. p. 406.

peuvent échapper absolument à tout soupçon de partialité. (*Bull. off. min. int.* 1884, p. 462). En fait, dans beaucoup de départements les préfets désignent comme délégué le premier conseiller municipal inscrit au tableau.

La présence du délégué de l'administration est indispensable ; et le conseil de préfecture peut annuler les opérations de la commission administrative en se basant sur l'absence du délégué de l'administration (1).

Le délégué du conseil municipal est nommé par une délibération du conseil ; le choix de ce délégué est entièrement libre. L'article 20 du décret du 2 février 1852 exigeait que ce délégué fût membre du conseil municipal ; la loi de 1874 ne reproduisant pas cette disposition, on doit en conclure que le conseil municipal peut désigner en dehors des membres qui le composent toute personne en qui il a confiance, pourvu toutefois que cette personne soit un électeur de la commune. (*Circ. min. int.* 12 juillet 1874 et 30 décembre 1875).

Quant au cas que l'on peut prévoir où certains conseils municipaux refuseraient de nommer leur délégué et celui où le délégué, nommé par l'assemblée communale, refuserait de remplir son mandat, il faut, croyons-nous, décider, avec M. Cénac, (2) que le maire et le délégué de l'administration pourraient procéder seuls et valablement à la révision de la liste, si toutefois il a été recouru sans résultat aux trois convocations successives prévues par la loi municipale, (art. 76).

Mais, si telle est la composition de la commission chargée d'opérer la révision annuelle dans une commune, dans les communes divisées en sections électorales il doit

(1) Cons. d'Etat, 29 juin 1888. Lebon. p. 585.

(2) M. Cénac. *Guide électoral*. — *La liste électorale*, p. 218.

y avoir dans chaque section une commission semblable, à laquelle sera dévolue cette mission.

« Dans les communes qui auront été divisées en sections électorales, la liste sera dressée dans chaque section et composée : 1^o, du maire ou de l'adjoint ou d'un conseiller municipal dans l'ordre du tableau ; 2^o, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet ; 3^o, d'un délégué choisi par le Conseil municipal, » (art. 1 loi du 7 juillet 1874.)

Enfin les villes de Paris et Lyon sont l'objet dans le même article d'une disposition particulière : « A Paris et à Lyon, la liste sera dressée, dans chaque quartier ou section, par une commission composée du maire de l'arrondissement ou d'un adjoint délégué, du conseiller municipal élu dans le quartier ou la section, et d'un électeur désigné par le préfet du département. »

La composition de la commission administrative étant connue, quels sont donc les pouvoirs de cette commission, quels devoirs lui sont imposés et à quel moment doit-elle remplir sa mission ?

L'article 1^{er} du décret réglementaire du 2 février 1852, resté en vigueur, et dans lequel il faut simplement substituer au maire la commission administrative, répond à cette double question : « Du 1^{er} au 10 janvier de chaque année, la commission administrative de chaque commune ajoute à la liste les citoyens qu'elle reconnaît avoir acquis les qualités exigées par la loi, ceux qui acquerront les conditions d'âge et d'habitation avant le 1^{er} avril et ceux qui auront été précédemment omis. Elle en retranche : 1^o) les individus décédés ; 2^o) ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente ; 3^o) ceux qui ont perdu les qualités requises par la loi ; 4^o) ceux

qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait point été attaquée. Elle tient un registre de toutes ses décisions et y mentionne les motifs et les pièces à l'appui. »

C'est donc d'office que la commission administrative peut user de son double droit d'inscription et de radiation.

Mais c'est aussi sur la demande des électeurs eux-mêmes, sur la demande des tiers, sur la demande du préfet ou du sous-préfet. Ces différentes catégories de personnes peuvent, sans doute, attendre la publication des listes pour faire valoir leurs réclamations, mais elles peuvent aussi devancer cette époque et former des demandes d'inscription ou de radiation auprès de la commission administrative.

Nous étudierons donc dans un premier paragraphe les inscriptions ou radiations d'office opérées par la commission administrative ; dans un second, les demandes formées par les électeurs eux-mêmes ; dans un troisième, les demandes formées par les tiers ; dans un quatrième, les demandes formées par le préfet ou le sous-préfet ; enfin dans un dernier, la validité de ces opérations, le contentieux administratif auquel elles peuvent donner lieu.

§ I

Inscriptions ou radiations d'office.

La commission administrative, et cela résulte des termes mêmes de l'article 18 du décret du 2 février 1852, opère d'office la mission qu'elle a à remplir ; ce travail

qu'elle doit effectuer constitue pour elle une obligation imposée par la loi ; ce travail est double : elle doit faire des additions et des retranchements. Et à cet effet le tableau rectificatif de la liste électorale que la commission administrative est chargée de dresser comprend deux parties distinctes, l'une pour les additions, l'autre pour les retranchements. (art. 2 décret réglementaire du 2 février 1852).

Il y a donc lieu d'examiner séparément les inscriptions et les radiations d'office opérées par la commission.

A. — Inscriptions d'office.

La commission administrative inscrit d'office tous les individus qui possèdent les qualités exigées par la loi ou qui les acquerront avant le 31 mars. « Elle ajoute à la liste les citoyens qu'elle reconnaît avoir acquis les qualités exigées par la loi, ceux qui acquerront les conditions d'âge et d'habitation avant le 1^{er} avril et ceux qui auront été précédemment omis. » (art. 18 décr. du 2 février 1852). Les pouvoirs de la commission sont donc très étendus ; elle peut inscrire toutes les personnes qui réunissent les conditions requises par l'article 14 de la loi de 1884. Mais cet article même apporte une certaine restriction à ce droit d'inscription d'office de la commission, car il résulte des paragraphes 2 et 3 que les contribuables qui ne résident pas dans la commune et que les Alsaciens-Lorrains qui viennent y habiter doivent formuler une demande expresse d'inscription sur la liste électorale.

La loi de 1884, tout en maintenant cette double restriction, a cependant considérablement élargi les pouvoirs d'inscription d'office de la commission, du moins quant

à la révision des listes municipales ; si, en effet, elle avait pleins pouvoirs pour la liste politique, il y avait plus de catégories d'électeurs qu'aujourd'hui, qu'elle ne pouvait inscrire sur la liste municipale sans une demande formelle de leur part.

A part ces deux exceptions la commission administrative peut faire toute inscription d'office. La commission siège à la mairie ; là dans les archives se trouvent centralisés les documents qu'elle peut avoir besoin de consulter pour son travail et, d'ailleurs, le maire doit lui fournir toutes les pièces nécessaires ; registres de l'état civil, listes de recrutement, rôles des contributions, etc.

B. — Radiations d'office.

Si les pouvoirs de la commission administrative sont aussi larges en matière d'inscription, ils sont encore plus étendus en matière de radiation. Elle peut opérer la radiation d'office des électeurs précédemment inscrits, quelle qu'ait été la durée de cette inscription, si elle reconnaît que ces individus n'ont plus ou n'avaient pas les qualités requises pour figurer sur la liste électorale. « Elle retranche, dit l'article 18 du décret du 2 février 1852, 1^o) les individus décédés ; 2^o) ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente ; 3^o) ceux qui ont perdu les qualités requises par la loi ; 4^o) ceux qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits quoique leur inscription n'ait point été attaquée ».

Afin de permettre à la commission administrative d'exercer un contrôle efficace sur le contenu de la liste électorale, afin de provoquer la radiation des individus frappés d'incapacité et d'assurer ainsi dans toute sa sincérité

l'exercice du suffrage universel, afin de faciliter les recherches à faire en cas de doute sur la capacité des électeurs, il a été établi une sorte de casier judiciaire spécial aux condamnations et aux jugements qui entraînent pour ces citoyens la perte absolue et temporaire des droits électoraux. Ces casiers ont reçu dans la pratique le nom de casiers administratifs. Les parquets des tribunaux correctionnels et des cours d'assises, les greffiers des tribunaux de commerce, les commissaires du gouvernement près les conseils de guerre, les parquets des juridictions maritimes permanentes et les greffiers des tribunaux maritimes spéciaux de Brest et de Toulon sont chargés d'établir, dans la forme usitée pour la constitution des casiers judiciaires, un bulletin individuel de toutes les condamnations emportant déchéance du droit de vote et de l'adresser à la sous-préfecture du lieu de naissance du condamné. (Circulaires du ministre de l'intérieur des 30 décembre 1874, 12 juillet 1875, 23 septembre 1875; du garde des sceaux du 18 décembre 1874, 27 août 1875; du ministre de la guerre du 6 décembre 1875; du ministre de la marine du 2 mars 1876.) La commission administrative qui désire connaître la situation judiciaire d'individus qu'elle suppose avoir perdu leurs droits politiques, doit s'adresser au sous-préfet du lieu de la naissance de ces individus et un extrait du casier administratif lui est transmis gratuitement. Ces casiers électoraux, étant exclusivement destinés aux besoins des services administratifs, ne sont pas communiqués aux particuliers.

Mais la loi, en donnant aux commissions administratives un pouvoir aussi étendu, n'entend pas cependant « qu'elles puissent agir suivant leur fantaisie et par pur arbitraire. »

Le décret réglementaire du 2 février 1852 leur impose une première formalité : « elle tient un registre de toutes ses décisions et y mentionne les motifs et les pièces à l'appui ». Si la commission administrative n'indique pas les motifs de sa décision, si elle ne dit pas pourquoi elle opère la radiation d'un électeur, le droit à l'inscription subsiste pour lui en vertu du principe de la permanence des listes. C'est ce qui résulte d'un arrêt de la cour de cassation du 16 juin 1890 ; (1) « attendu, dit cet arrêt, que le principe de la permanence des listes édicté par l'article 18 du décret du 2 février 1852, a pour conséquence de donner à l'électeur inscrit un droit acquis à son inscription, tant qu'une décision régulière n'aura pas prononcé sa radiation..... »

A côté de cette première condition, la commission administrative en a encore une à remplir : elle doit notifier à l'électeur rayé la mesure prise contre lui. « L'électeur, qui aura été l'objet d'une radiation d'office de la part des commissions désignées à l'article 1^{er}, ou dont l'inscription aura été contestée devant les dites commissions, sera averti sans frais par le maire et pourra présenter ses observations. » (Loi du 7 juillet 1874 article 4). Faute par la commission administrative de n'avoir pas fait la notification exigée par la loi, la cour de cassation a jugé qu'en vertu du principe de la permanence des listes l'électeur avait droit à l'inscription tant que la décision régulière prononçant sa radiation n'avait pas été portée à sa connaissance (2).

(1) Cass. 16 juin 1890. aff. Crespin. Cité par Greffier. p. 156.

(2) Même arrêt.

§ II

Demandes d'inscription ou de radiation formées par les électeurs eux-mêmes.

Nous venons de voir que la commission administrative avait, lors de la révision annuelle, le droit d'inscrire d'office tous les individus qui remplissent les conditions énoncées par l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, à part deux exceptions relatives aux contribuables non résidants et aux Alsaciens-Lorrains, et le droit de retrancher d'office tous les individus qui ne lui paraissent pas remplir ces conditions. Deux catégories d'électeurs ne peuvent donc être inscrits que sur leur demande ; quant aux autres, s'ils sont omis, ils peuvent réclamer contre cette omission et se pourvoir devant la commission municipale dont nous étudierons le rôle et la mission plus tard.

Mais les électeurs, qui se trouvent dans un des cas où l'inscription doit avoir lieu d'office, ne sont pas tenus d'attendre la publication de la liste, faite aussitôt après les rectifications opérées par la commission administrative, et à partir de laquelle s'ouvre le délai imparti aux réclamations : ils peuvent prévoir leur omission, ils peuvent la prévenir ; en un mot, ils peuvent devancer l'époque fixée par la loi pour l'exercice des réclamations et adresser leurs demandes d'inscription à la commission administrative, quitte à formuler ensuite leurs réclamations devant la commission municipale, si la commission administrative n'a pas fait droit à leurs demandes. La commission administrative n'est pas en effet

obligée de tenir compte de toutes les demandes et réclamations qui lui parviennent; mais, dans la pratique, elle ne les écarte pas, car ce sont autant de renseignements utiles qui éclairent et facilitent son travail.

S'il en est ainsi pour les demandes d'inscription, il doit en être de même pour les demandes de radiation et cela décharge d'autant la tâche de la commission municipale chargée de statuer sur les demandes et réclamations nées à l'occasion des décisions rendues par la commission administrative.

Il est donc nécessaire après avoir indiqué le rôle de la commission administrative opérant d'office les inscriptions et radiations prévues par la loi, d'étudier les demandes d'inscription et de radiation qui doivent ou peuvent lui être soumises. Mais ces demandes d'inscription ou de radiation pouvant être également faites sous la forme de réclamations à la deuxième commission de révision, la commission municipale, l'examen que nous allons faire s'appliquera à la fois tant aux demandes formées à la commission administrative qu'aux réclamations portés devant la commission municipale; aussi serons-nous amenés à voir non seulement les personnes à qui appartient le droit de former des demandes ou des réclamations et la forme dans laquelle elles doivent les présenter, mais encore le délai dans lequel ces réclamations doivent se produire.

Et d'abord, c'est ce qui fait l'objet de ce paragraphe, les demandes d'inscription ou de radiation, les réclamations peuvent émaner des électeurs intéressés.

1^o Demandes d'inscription.

Le droit pour les électeurs de demander leur inscription résulte de l'article 19 du décret du 2 février 1852 : « Lors de la révision annuelle, et dans les délais qui seront réglés par les décrets du pouvoir exécutif, tout citoyen omis sur la liste pourra présenter sa réclamation à la mairie ». S'il en est ainsi pour les demandes d'inscription, on conçoit aisément aussi qu'une personne demande sa radiation, quand elle veut se faire inscrire dans une autre commune.

Mais si les électeurs peuvent user de ce droit, nous avons déjà dit que parmi les différentes catégories d'électeurs il y en avait deux pour lesquelles la demande d'inscription était une nécessité, une obligation : les contribuables non résidants et les Alsaciens-Lorrains. Ils doivent réclamer eux-mêmes l'exercice de leur droit, les premiers dans la commune où ils sont inscrits au rôle des contributions ou des prestations, les seconds dans celle où ils ont déclaré fixer leur résidence. (article 14, 2^o, 3^o de la loi du 5 avril 1884). L'obligation de la demande est si nécessaire, qu'il a été jugé par la cour de cassation que celui qui avait été l'objet d'une inscription d'office, par conséquent illégale, ne pouvait s'en prévaloir pour échapper à la fin de non recevoir tirée de ce qu'il n'avait pas fait la demande exigée par la loi.

Cette demande, les citoyens, qui ne peuvent être inscrits d'office par la commission administrative, doivent la faire eux-mêmes. Une demande formée par un tiers n'est pas recevable. Elle doit être personnelle ; cependant on admet qu'elle peut être faite par fondé de pouvoirs.

Mais, si l'électeur agit par fondé de pouvoirs, il faut que le mandat soit établi d'une façon certaine.

Les électeurs intéressés ont donc le droit, quelquefois l'obligation, de former eux-mêmes une demande d'inscription ou une réclamation contre leur omission, que ce soit devant la commission administrative ou la commission municipale. Il en est ainsi même pour les demandes en inscription obligatoires : aucune disposition de la loi n'exige qu'elles soient adressées à la première commission. (1).

Il ne peut être question, par conséquent, d'aucun délai pour la formation des demandes en inscription devant la commission administrative ; au contraire, un délai rigoureux a été fixé pour celles qui sont portées devant la commission municipale ; et l'article 2 de la loi du 7 juillet 1874, reproduisant l'article 5 du décret réglementaire du 2 février 1852, modifié quant au délai par la loi du 13 janvier 1866, s'exprime en ces termes : « Les demandes en inscription ou en radiation devront être formées dans le délai de vingt jours à partir de la publication des listes. » Le décret de 1852 n'avait donné qu'un délai de 10 jours et c'est la loi du 13 janvier 1866 qui l'a porté à 20 jours.

Le *dies a quo* n'est pas compté dans le délai ; c'est-à-dire que le délai ne comprend pas le jour de la publication ; si l'affiche est apposée le 15 janvier, il expire le 4 février à minuit ; la cour de cassation a même décidé que si le *dies ad quem* se trouve compris dans le délai, si la limite extrême est la dernière heure du vingtième jour, les mairies doivent rester ouvertes jusqu'au dernier

(1) Cass. 24 avril 1877. D. 77. 4. 271.

moment, pour recevoir les réclamations (1). Les affiches, qui annoncent aux électeurs les délais impartis aux réclamations, mentionnent d'ailleurs cette formalité. Et, si le vingtième jour est férié, il y aurait lieu d'appliquer la loi nouvelle du 13 avril 1893 d'après laquelle « toutes les fois que le dernier jour d'un délai quelconque de procédure, franc ou non, est un jour férié, ce délai sera prorogé jusqu'au lendemain. » (Art. 1033 Code de procédure civile).

Passé ce délai de 20 jours, aucune demande en inscription n'est plus recevable.

Cette règle ne comporte aucune exception (2).

Le point de départ du délai, pendant lequel peuvent s'exercer les demandes ou réclamations, part du jour de la publication des listes, dit la loi de 1874, or, d'après les premiers articles du décret réglementaire du 2 février 1852, le tableau contenant les additions et les retranchements faits par la commission administrative, au cours de son travail opéré du 1^{er} au 10 janvier, doit être déposé au plus tard le 15 janvier au secrétariat de la mairie et affiché ; faut-il en conclure que le délai des réclamations part toujours du 15 janvier pour durer jusqu'au 4 février ?

La cour de cassation en a décidé autrement ; la date fixée par le décret de 1852 est le délai maximum dans lequel la commission doit déposer à la mairie ses tableaux rectificatifs, mais, si elle a fini auparavant ses opérations de révision, rien n'empêche que la publication de la liste ne soit faite avant le 15 janvier, et du jour de cette publication part le délai pendant lequel peuvent s'exercer les

(1) Cass. 25 avril 1892. S. 95. 1. 462.

(2) Cass. 30 juin 1891. *Bull. civ.* n° 114.

réclamations. Et de même, si pour une cause quelconque l'affichage de la liste n'a pas eu lieu au 15 janvier, le point de départ du délai se trouvera reculé. « Attendu, d'une part, que si, aux termes des articles 1^{er} du décret réglementaire du 8 février 1852 et 1^{er} de la loi du 7 juillet 1874, les commissions administratives sont tenues de procéder à la révision des listes électorales du 1^{er} au 10 janvier de chaque année, rien ne s'oppose à ce que la clôture de leurs opérations ait lieu avant cette date, sauf à l'administration, dans le cas où des irrégularités auraient été commises, à provoquer l'annulation des dites opérations ; attendu, d'autre part, que l'article 2 du décret réglementaire ne précise point le jour auquel devra être déposé le tableau rectificatif, dont la publication est le point de départ du délai de 20 jours pendant lequel les citoyens sont admis à former des demandes d'inscription ou de radiation, d'après l'article précité, modifié par l'article 1^{er} du décret du 13 janvier 1866 ; que ce texte dispose seulement que l'accomplissement de la formalité sera opéré le plus tard le 15 janvier ; » (1).

Mais le point de départ du délai imparti pour les demandes en inscription ne court du jour de la publication des listes que pour l'électeur qui n'a jamais été inscrit sur la liste de la commune, ou pour les tiers électeurs ; une exception existe à cette règle en faveur de l'électeur précédemment inscrit sur la liste électorale et qui aurait été rayé par la commission administrative. Ce délai ne lui est pas opposable, car le principe de la permanence des listes lui donne un droit acquis à son inscription, tant qu'une décision régulière et portée à sa connaissance n'a pas prononcé sa radiation.

(1) Cass. 23 avril 1900. S. 1900, 1. 367.

Cet électeur n'est pas mis en demeure par la publication de l'avis de dépôt de la liste à la mairie. En vertu de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1874, il doit être averti de sa radiation par le maire et ce délai de vingt jours ne peut courir contre lui que de la date à laquelle il a reçu un avertissement du maire. (1).

Que la demande d'inscription soit destinée à se produire devant la commission administrative ou devant la commission municipale, aucune forme spéciale n'est exigée. Elle peut résulter d'une déclaration verbale, d'une simple lettre (2); et en cas de demande écrite, il n'est pas nécessaire que le citoyen fasse légaliser sa signature (3). Sans doute l'article 19 du décret organique du 2 février 1852 dit bien : « Il sera ouvert dans chaque mairie un registre sur lequel les réclamations seront inscrites par ordre de date. Le maire devra donner récépissé de chaque réclamation ; » mais, ainsi qu'il résulte d'un arrêt de la cour de cassation du 4 novembre 1874 (4), il ne faut pas confondre les obligations imposées à l'autorité municipale avec celles imposées aux électeurs, et si la loi exige de la part de l'autorité municipale l'accomplissement de certaines formalités, elle n'en prescrit aucune à l'électeur. Ainsi le réclamant n'est pas tenu de signer sa demande mentionnée sur le registre. (5).

Quoique soustraite à l'obligation de revêtir une forme déterminée, la demande doit être conçue de façon à bien faire connaître l'identité du réclamant et l'objet de sa demande. Cependant l'électeur n'est pas forcé de faire

(1) Cass. 6 juillet 1896. S. 98. 1. 366.

(2) Cass. 18 novembre 1874. D. 75. 1. 76.

(3) Cass. 11 juillet 1895. D. 96. 1. 245.

(4) Cass. 4 nov. 1874. D. 75. 1. 75.

(5) Cass. 23 mars 1896. S. 97. 1. 143.

connaître, lorsqu'il forme sa demande, ses moyens et ses justifications, il peut les réserver et les produire ultérieurement devant la commission municipale.

Avant d'examiner les preuves à fournir à l'appui des demandes d'inscription formées par les intéressés il faut constater que la preuve de l'existence de la réclamation peut d'abord être soulevée.

La loi a établi un moyen authentique par lequel l'électeur peut justifier de sa demande. C'est le récépissé délivré par le maire constatant la mention de la réclamation sur le registre à ce destiné. La représentation du récépissé fait foi de l'existence et de la date de la réclamation. Si le maire refuse de donner un récépissé, l'électeur pourra faire notification de sa demande par huissier, avec constatation de la réponse du maire. La production de cet acte remplacera celle du récépissé. En dehors de ces actes légaux et de cette procédure qui n'a rien d'obligatoire pour les réclamants, la preuve de la demande pourra encore être faite par la simple mention sur le registre, par la reconnaissance du maire qu'il a reçu la réclamation ou la lettre missive qui la contenait, enfin par tous les moyens de preuve de droit commun, même par témoins; et il en serait ainsi même au cas où le réclamant n'aurait fait qu'une demande verbale (1).

Si, avons-nous dit, la demande n'est soumise à aucune forme spéciale, elle doit cependant être conçue de façon à faire connaître son objet; le réclamant peut dès ce moment produire ses moyens et ses justifications, comme il peut les réserver pour ne les faire valoir qu'en appel.

Mais les preuves à fournir varient suivant que l'on

(1) Cass. 23 mars 1896, S. 97, 1. 143.

envisage les demandes des électeurs qui n'étaient pas encore inscrits sur la liste et celles des électeurs qui y figuraient précédemment.

A. — Electeurs non inscrits l'année précédente. —

Ce premier cas peut lui-même être examiné à un double point de vue suivant que l'on considère la situation des électeurs qui n'ont été inscrits sur aucune liste et celle des électeurs, inscrits sur une liste, qui forment une demande à fin d'inscription sur la liste d'une autre commune.

a) Demande formée par un citoyen non encore inscrit sur aucune liste électorale.

La commission administrative doit, lors de la révision annuelle, inscrire d'office tous les habitants de la commune qui remplissent les conditions exigées par la loi pour figurer sur la liste électorale, à l'exception de ceux qui doivent requérir eux-mêmes leur inscription. Mais elle peut omettre certains individus ; ils ont le droit de demander leur inscription et d'apporter les preuves à l'appui de leur réclamation. Le premier fait à prouver c'est la qualité d'électeur, et au point de vue de la preuve, des trois conditions qui constituent l'électorat, une distinction est nécessaire.

Si en effet c'est au réclamant à prouver l'âge et la nationalité, il n'a pas à établir sa capacité. Toute personne est présumée capable ; on ne peut obliger le réclamant à produire son casier judiciaire. Ce n'est que plus tard, si la commission municipale ne fait pas droit à sa réclamation sous le prétexte d'une incapacité quelconque, qu'il aura à prouver qu'il n'est pas frappé de cette incapacité.

Quant à la preuve de la nationalité, elle sera administrée conformément au droit commun, soit par l'acte de naissance, soit par la production de l'acte de naturalisation. Et de même l'âge sera facilement établi par la présentation de l'acte de naissance, ou par toute autre pièce, car, d'après un arrêt de la cour de cassation du 29 mai 1895 (1), aucune loi n'impose à celui qui sollicite son inscription l'obligation de fournir son acte de naissance.

A côté de la preuve de sa qualité d'électeur c'est encore au réclamant qu'il incombe de prouver l'existence des conditions exigées par l'article 14 de la loi de 1884 pour être inscrit sur la liste électorale. Nous avons étudié, en même temps que ces conditions, les moyens par lesquels la preuve de leur accomplissement pouvait être administrée.

Aucune difficulté sérieuse ne peut donc s'élever sur les preuves à fournir par l'électeur qui fait une demande d'inscription sur la liste électorale d'une commune ou réclame contre son omission, alors qu'il n'était pas inscrit sur une liste électorale quelconque.

Il n'en est plus de même si nous abordons le second point de vue que nous avons indiqué.

b) Demande par un électeur déjà inscrit sur une liste électorale à fin d'inscription sur la liste d'une autre commune.

C'est qu'en effet si nous avons supposé dans l'hypothèse précédente le cas d'un électeur venant d'acquérir son droit d'être porté sur une liste électorale, il peut très bien se faire qu'un électeur, déjà inscrit sur une liste électorale, fasse établir son droit à l'inscription sur la liste d'une autre commune.

(1) Cass. 29 mai 1895. D. 96. 1. 246.

Or nul ne peut, en principe, être inscrit sur deux listes à la fois. L'électeur qui fait établir son droit à l'inscription sur la liste d'une commune doit-il donc apporter la justification de la radiation de son nom sur la liste de la commune où il était inscrit précédemment ? Il résulte de la jurisprudence de la cour de cassation qu'il faut faire une distinction entre deux situations : ou l'électeur a été inscrit de son plein gré dans la première commune, ou il y a été inscrit d'office. Si l'électeur qui réclame son inscription sur la liste d'une commune a été inscrit de son plein gré, « par son fait » (1), sur la liste d'une autre commune, il devra apporter la preuve qu'il a obtenu ou tout au moins demandé sa radiation dans cette première commune. Mais si c'est d'office qu'il a été inscrit sur une première liste et qu'il demande son inscription sur une autre liste, il n'a pas à justifier d'avoir sollicité sa radiation.

La demande de radiation doit à plus forte raison être prouvée quand il s'agit d'une inscription qui ne peut avoir lieu que sur la demande expresse de l'électeur. (2).

Et cette jurisprudence doit s'appliquer qu'il s'agisse des listes de deux communes différentes ou des listes de deux sections de commune de la même commune. Un électeur ne peut demander son inscription dans une section de commune, en conservant celle qu'il a déjà dans une autre section de la même commune. (3).

Mais si le citoyen, qui veut user de son droit de se faire inscrire dans une commune, doit justifier de ses démarches pour obtenir la radiation d'une inscription antérieure,

(1) Cass. 23 avril 1885. D. 85. 1. 304.

(2) Cass. 16 avril 1885. D. 85. 1. 304.

(3) Cass. 30 mars 1896. S. 97. 1. 413.

dont l'existence est connue, il ne peut être astreint à faire la preuve qu'il n'est inscrit dans aucune autre commune (1).

Quand il arrive donc que par son fait un électeur est inscrit sur une liste et qu'il demande son inscription sur une seconde, pour que cette inscription soit recevable, il doit faire la preuve de sa radiation sur la liste de la première commune. Sur la preuve de cette radiation la jurisprudence de la cour de cassation a quelque peu varié. Un assez grand nombre d'arrêts avaient d'abord jugé que l'électeur devait rapporter la preuve de la radiation (2). Puis la cour de cassation a décidé qu'il suffisait que l'électeur justifiât avoir provoqué ou sollicité sa radiation (3). Enfin un dernier arrêt de la cour de cassation porte même que le certificat du maire de la première commune, constatant que l'électeur avait déclaré vouloir exercer ses droits électoraux dans la seconde, équivalait à une demande de radiation de son nom sur les listes de la première (4).

La preuve des démarches faites par un électeur pour obtenir sa radiation, alors même qu'elles n'auraient pu aboutir, la justification des diligences faites par lui suffisent (5).

En somme, l'inscription d'un même électeur sur deux listes est encore possible aujourd'hui, et elle n'est irrégulière que si l'électeur y est inscrit par son fait, sur sa demande personnelle ; en dehors de ce cas, l'électeur inscrit sur deux listes à la fois peut opter pour l'une ou

(1) Cass. 17 mars 1896. S. 97. 1. 414.

(2) Cass. 6 mai 1878 D. 78. 1. 324.

(3) Cass. 24 mai 1881. D. 81. 1. 584.

(4) Cass. 30 mars 1896. S. 97. 1. 414.

(5) Cass. 10 juillet 1895. D. 96. 1. 196.

pour l'autre sans être obligé de faire rayer son nom de la liste de la commune où il entend s'abstenir de voter.

Il n'en était pas ainsi avant la loi de 1884 qui a substitué le principe de l'unité de la liste électorale au système de la dualité des listes précédemment employé.

Sans doute, comme aujourd'hui, il était irrégulier de demander et d'obtenir son inscription sur deux listes électorales, si toutes deux étaient relatives à des élections de même nature, et cela, conformément à l'article 31 du décret du 2 février 1852, que n'avaient modifié ni la loi du 7 juillet 1874 ni celle du 30 novembre 1875. (1).

Mais la cour de cassation, à l'encontre de la thèse soutenue par le Gouvernement prétendant que l'électeur ne pouvait se dédoubler, avait jugé que les deux listes électorales, la liste municipale et la liste politique étaient indépendantes l'une de l'autre, et que l'électeur jouissant d'un double droit électoral pouvait l'exercer dans le même lieu si cela lui convenait, mais qu'il ne lui était pas défendu non plus d'en diviser l'exercice au gré de son intérêt, à la charge par lui d'exprimer à cet égard sa volonté et d'en faire la déclaration. Et un arrêt de la cour de cassation ajoutait : « plus le législateur s'est attaché à distinguer nettement les conditions de l'électorat municipal et celles de l'électorat politique, plus on doit conclure que l'un des effets de cette distinction est de permettre de les exercer séparément et dans des lieux différents » (2).

Puisque la faveur d'être inscrit sur deux listes résultait de la distinction entre les conditions de l'électorat municipal et de l'électorat politique, ces conditions étant iden-

(1) Cass. 45 mai 1877. D. 77. 1. 302.

(2) Cass. 45 mai 1877. D. 77. 1. 302.

tiques depuis la loi de 1884, il n'y a plus lieu d'appliquer ces règles tracées par la jurisprudence de la cour de cassation.

Jusqu'ici nous avons examiné les demandes d'inscription ou les réclamations formées par des citoyens qui n'étaient pas inscrits sur la liste électorale d'une commune l'année précédente, soit qu'ils ne fussent pas encore électeurs, soit qu'ils exerçassent leur droit électoral dans une autre commune, et nous avons montré qu'ils étaient tenus de prouver le fait générateur du droit qu'ils demandaient à exercer.

Quelle est donc maintenant, au point de vue de la preuve, la situation des électeurs antérieurement inscrits sur la liste électorale et qui ont à formuler des réclamations ?

B. — Electeurs antérieurement inscrits.

L'électeur inscrit n'a pas à adresser à la commission administrative de demande pour être porté sur la liste électorale. Il n'a aucune démarche à faire pour être maintenu sur la liste. En vertu du principe de la permanence des listes, la liste électorale n'est pas refaite chaque année, elle est révisée, et en vertu du même principe, l'inscription sur la liste électorale d'une commune pendant l'année précédente crée pour l'électeur le droit d'y être maintenu. Ce n'est là toutefois qu'une présomption, car nous ne nous sommes pas ralliés au système de ceux qui prétendaient que la permanence des listes entraînait une sorte de possession d'état pour l'électeur inscrit, qui ne permettait pas de rayer son nom même s'il avait été indûment inscrit. Cette présomption, créée en faveur du droit de l'électeur à être maintenu sur la liste électorale, ne peut être détruite

que par la preuve contraire. Il faut qu'il soit établi qu'il n'a pas ou qu'il n'a plus aucune des qualités requises pour figurer sur la liste.

Si, lors de son travail de révision, la commission administrative use de son pouvoir de retranchement, dont elle a été investie par la loi, pour ceux qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits ou ne plus posséder les qualités exigées, si elle avertit l'électeur rayé de la décision qu'elle a prise et motive sa radiation, quelle sera la situation de l'électeur qui réclame contre cette décision et demande son rétablissement sur la liste ?

La commission administrative a agi dans l'exercice régulier de ses pouvoirs, elle a motivé la radiation opérée, elle a prévenu l'électeur rayé, celui-ci ne peut plus exciper du fait unique de son inscription sur la liste pendant des années entières pour obtenir sa réintégration devant la commission municipale ; il devient un simple demandeur en inscription, il doit justifier de son droit à y être maintenu, il doit en faire la preuve. (1).

Aucune difficulté ne peut se présenter si la commission administrative a agi, comme nous avons dit, « dans l'exercice régulier de ses pouvoirs », mais il n'en est plus de même si nous supposons qu'elle a opéré une radiation, sans notifier sa décision à l'électeur, et même tout en notifiant la radiation sans en faire connaître les motifs. La jurisprudence de la cour de cassation et les auteurs donnent à cette question des solutions très différentes.

Si en effet la commission administrative, en opérant une radiation, n'en a pas porté les motifs sur le registre à ce destiné, si elle n'a pas notifié à l'électeur rayé la mesure

(1) Cass. 27 avril 1893. D. 96. 1. 384.

prise contre lui, si ces deux conditions n'ont pas été remplies, ce n'est pas à l'électeur dont le droit est ainsi mis en échec à établir devant la juridiction compétente l'illégalité de la mesure dont il a été l'objet, son droit à l'inscription subsiste en vertu du principe de la permanence des listes. L'électeur n'a qu'une chose à faire : réclamer près de la commission municipale le rétablissement de son inscription ; jusqu'à ce que les motifs de sa radiation et la preuve qu'ils sont juridiques lui aient été notifiés il peut invoquer sa précédente inscription pour être maintenu sur la liste.

Telle est la jurisprudence contenue dans certains arrêts de la cour de cassation (1). Et un arrêt récent du 22 avril 1896 (2) s'exprime ainsi : « Attendu que le principe de la permanence des listes électorales a pour conséquence de donner à l'électeur inscrit un droit acquis à son inscription tant qu'une décision régulière et portée à sa connaissance n'a pas prononcé sa radiation ».

C'est aussi la doctrine soutenue par Greffier, qui va même plus loin et distingue la radiation opérée d'office par la commission administrative et la radiation provoquée par un tiers. « Celui-ci, dit cet auteur, est tenu comme tout demandeur de prouver le bien fondé de sa demande ; le défendeur, c'est-à-dire l'électeur précédemment inscrit, n'ayant rien à prouver et ne devant agir que par voie d'exception pour repousser la demande, pourrait se contenter d'invoquer le fait même de son inscription. » (3)

Se basant sur de nombreux arrêts de la cour de cassation qui ne font aucune distinction entre les espèces,

(1) Cass. 27 juillet 1887. D. 87. 1. 172. Cass. 16 juin 1890, etc.

(2) Cass. 22 avril 1896. D. 96. 1. 353.

(3) Greffier : *Formation et révision des listes électorales*, p. 153.

entre le cas où la notification d'une décision a été motivée et celui où elle n'a pas eu lieu, et sur les pouvoirs attribués à la commission administrative par la loi électorale, M. Faye (1) répudie cette doctrine.

Il n'y a pas de distinction à faire entre les deux cas ; cela résulte implicitement des arrêts de la cour de cassation du 24 mars 1890, du 16 avril 1896, etc. (2), qui déclarent d'une manière générale qu'en vertu du principe de la permanence des listes, et par le seul fait que des électeurs sont déjà inscrits, ils doivent être maintenus, s'il n'est pas prouvé contre eux qu'ils n'ont pas ou qu'ils n'ont plus qualité.

Il n'y a pas à faire de différence entre le cas où la commission a rayé d'office un électeur et celui où cette radiation a été provoquée par un tiers. Cela ne doit en rien changer la situation de l'électeur qui réclame. La commission administrative n'est pas une juridiction ; elle agit toujours d'office ; si les demandes d'inscription ou de radiation lui sont soumises, c'est à titre de simples renseignements et pour décharger d'autant la tâche de la commission municipale.

Enfin la commission administrative a le même pouvoir, soit qu'il s'agisse d'inscriptions, soit qu'il s'agisse de radiations. Les termes du décret réglementaire du 2 février 1852, article 4, sont identiques : « la commission ajoute ceux qu'elle reconnaît avoir acquis..., retranche ceux qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits ». Or, il est admis que l'inscription « n'a lieu que sous la réserve de toutes contestations ultérieures et ne peut avoir pour effet

(1) Faye, *Manuel de Droit électoral*, p. 148.

(2) Cass. 24 mars 1890, *Bull. civ.* n° 43. Cass. 16 avril 1896, D. 97, 1, 95.

de mettre la preuve à la charge des contestants. » (1). « Il y a là une contradiction, dit M. Faye ; il faut choisir entre ces deux jurisprudences et se rattacher, croyons-nous, au seul principe qui soit écrit dans la loi et qui ne paraît pas comporter de distinctions et de sous-distinctions, celui de la permanence des listes, et ce serait en réalité le détruire, tout en le proclamant, que d'en restreindre l'application au cas où le maire a manqué à ses obligations en n'avisant pas l'électeur rayé. L'avertissement n'a d'autre objet que de mettre celui-ci en demeure de former sa réclamation dans le délai de vingt jours à partir de sa date, mais non de changer sa situation en justice, quand il s'y présente en temps utile. Si la décision a été régulièrement rendue, et si elle a l'autorité qu'on lui attribue, ce ne serait pas le défaut de notification qui pourrait lui faire perdre sa valeur, dès lors qu'elle serait produite aux débats. » (2).

Il y a dans les deux systèmes une part de vérité, croyons-nous. Comme dans cette seconde théorie nous pensons qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre le cas d'une radiation opérée d'office par la commission administrative et celui d'une radiation opérée sur la demande d'un tiers. La commission administrative n'est pas une juridiction ; toutes les demandes qu'on lui adresse, qu'elles aient pour but des inscriptions ou des radiations, qu'elles émanent d'électeurs qui réclament leur propre inscription ou de tiers électeurs qui sollicitent des radiations d'individus précédemment inscrits, elle agit toujours d'office, et les demandes et réclamations qui lui parviennent ne servent qu'à l'éclairer dans son travail. Mais, contrairement à cette seconde opinion, il semble bien que l'absence des motifs de la radia-

(1) Cass. 28 mars 1892. D. 93. 1. 183.

(2) Faye. *Manuel de droit électoral*, p. 149.

tion, le défaut de notification de la décision rendue, doit permettre à l'électeur précédemment inscrit de réclamer son rétablissement sur la liste en se fondant uniquement sur son inscription antérieure sans avoir aucune preuve nouvelle à fournir. La loi de 1874 est formelle ; elle exige une radiation motivée, elle veut que cette radiation soit notifiée à la partie intéressée. En dehors de l'accomplissement de cette double formalité, la radiation doit être nulle. Pourquoi la loi de 1874 aurait-elle introduit cette disposition, sinon pour être appliquée et empêcher l'arbitraire de se glisser dans la formation des listes électorales, alors que le décret de 1832 n'exigeait pas cette formalité.

Bien plus même, l'inobservation de la prescription de la loi pourrait, non seulement entraîner la nullité de la radiation prononcée, mais, si elle est répétée, entraîner la nullité des opérations de la commission administrative, car le préfet pourrait, pour ce motif, déférer ces opérations au conseil de préfecture (1).

II. — *Demandes de radiation.*

Si les électeurs intéressés peuvent demander leur inscription sur une liste électorale, ils peuvent aussi réclamer leur radiation. Il est même des cas où cette demande de radiation, nous l'avons vu, est exigée par la loi. Comme pour les demandes d'inscription cette demande doit être personnelle, mais cependant la jurisprudence admet qu'elle peut être faite par mandataire.

L'électeur peut adresser sa demande de radiation à la com-

(1) Cass. 16 juin 1890, Arrêt cité par Greffier, p. 136. Cons. d'Ét. 29 déc. 1890.

mission administrative ou attendre la publication du tableau rectificatif dressé par elle et porter sa réclamation dans le délai de vingt jours devant la commission municipale.

Quant à cette demande de radiation, pas plus pour elle que pour celle d'inscription, la loi n'exige de forme spéciale (1). Il n'est pas même nécessaire qu'elle soit expresse et formelle ; elle peut, dans certaines circonstances, être implicite. Il en est ainsi notamment quand il s'agit d'inscription et de radiation dans deux sections d'une même commune ; dans ce cas, la demande de radiation résulte nécessairement et implicitement de la demande d'inscription dans une des sections, adressée au maire, qui représente l'autorité municipale dans les deux sections : le maire a alors sous la main le registre électoral des deux sections, et par là il est mis en demeure de faire procéder simultanément à l'inscription sur une liste et à la radiation sur l'autre (2).

° Enfin il n'y a pas lieu de faire, quant à la preuve à apporter pour les demandes personnelles de radiation, les distinctions que nous avons établies pour les demandes d'inscription entre les électeurs non encore inscrits sur une liste électorale et les électeurs précédemment inscrits ; la demande de radiation suppose nécessairement une inscription antérieure et lorsqu'elle émane de l'électeur lui-même elle n'a besoin d'être accompagnée d'aucune preuve, à l'encontre de ce que nous verrons lorsqu'elle est formée par un tiers électeur.

(1) Cass. 27 avril 1892. Morin, *Pand. fr. pér.* 92, 7, 74.

(2) Cass. 9 avril 1888. *Pand. fr. pér.* 88, 1, 183.

§ III

Demandes d'inscription ou de radiation formées par des tiers.

Après avoir déclaré dans son article 19 que « lors de la révision annuelle et dans les délais qui seront réglés par les décrets du pouvoir exécutif, tout citoyen omis sur la liste pourra présenter sa réclamation à la mairie » ; le décret de 1852 ajoute : « Tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription électorale pourra réclamer la radiation ou l'inscription d'un individu omis ou indûment inscrit. »

A côté donc des demandes personnelles formées par les électeurs, la loi a reconnu à certains citoyens, à des tiers, le droit de réclamer la radiation, d'individus, qu'ils considèrent comme portés à tort sur la liste électorale, et l'inscription de ceux qu'ils prétendent devoir y figurer.

Ce droit, reconnu aux tiers de demander la radiation de citoyens indûment inscrits, se comprend très bien ; il a pour but, s'il se traduit devant la commission administrative, de l'éclairer dans son travail, de lui faciliter ses recherches, et, s'il n'est exercé que devant la commission municipale, de réagir contre la négligence et l'erreur de la première commission. C'est le corollaire nécessaire du droit reconnu à tous de contrôler les opérations de révision de la liste électorale.

Mais cette faculté d'ingérence dans les opérations de révision, reconnue aux tiers, a peu de raison d'être quand il s'agit de demandes d'inscription formulées par eux. M. Greffier donne deux raisons de cette disposition de faveur

de la loi, et les qualifie de raisons « toutes politiques » (1). C'est dit-il, « d'abord, le désir d'établir en ce point une égalité, apparente au moins, entre les mesures restrictives du droit électoral et celles qui tendent, au contraire, à en développer l'application. Et puis, peut-être, une pensée toute d'actualité politique, celle de procurer à ceux que la crainte, la timidité et souvent l'indifférence empêchent de réclamer contre le silence des listes électorales, des agents entreprenants et plus hardis, intéressés aussi, dans bien des circonstances, et qui prennent sur eux les charges et les soins que les demandes d'inscription exigent ». Ces raisons ne justifient aucunement ce droit reconnu aux tiers de demander l'inscription de citoyens omis sur la liste. Si ceux, qui ont la capacité électorale et remplissent les conditions exigées pour pouvoir prendre part aux élections, ne requièrent pas leur inscription sur la liste électorale, c'est qu'ils ont des motifs de le faire. Croit-on que ceux qui par indolence, ou timidité, reculent devant les démarches à faire pour être inscrits sur les listes électorales s'abstiendront moins de voter, parce que d'autres auront fait pour eux ces démarches ? Il nous semble bien que ce droit des tiers n'aurait sa raison d'être que dans les législations qui exigent le vote obligatoire, où on prétend que les abstentions faussent le scrutin ; dans ces pays ce ne devrait pas être un droit pour les tiers, ce devrait être un devoir.

Quoiqu'il en soit de ce droit des tiers de réclamer contre des inscriptions ou des omissions, la loi ne le reconnaît pas à tous les citoyens et il résulte de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874 et de l'article 19 du décret du 2 février

(1) Greffier. *Formation et révision des listes électorales*, p. 190.

1852 qu'il n'appartient qu'aux tiers électeurs, et seulement à ceux qui sont inscrits sur l'une des listes de la circonscription électorale.

Ce droit, cette action à laquelle la cour de cassation a donné le nom d'action populaire, d'action publique, pour la distinguer de l'action individuelle de l'électeur lui-même, ne peut être exercée que par un tiers électeur.

Elle ne peut être intentée que par un électeur actuellement inscrit sur une liste électorale, mais non par un citoyen qui serait lui-même en instance pour obtenir sa propre inscription, pas plus que par celui qui aurait été rayé par la commission administrative, alors même que la radiation aurait été irrégulière et qu'il demanderait son rétablissement.

De plus, cet électeur actuellement inscrit doit l'être sur l'une des listes de la circonscription électorale. Par circonscription électorale, il faut entendre celle qui élit un député. Il n'est donc pas nécessaire que l'on soit électeur inscrit dans la même commune. Et si par circonscription électorale il faut entendre celle qui élit un député, cette circonscription varie suivant que le député est élu au scrutin uninominal ou au scrutin de liste. C'est ce qui a eu lieu sous l'empire de la loi du 16 février 1885, qui avait établi le scrutin de liste pour la nomination des députés, et jusqu'à son abrogation par la loi du 13 février 1889. Pendant cette période, par circonscription électorale il fallait entendre la circonscription du département et tous les électeurs du département pouvaient réclamer des inscriptions ou des réclamations sur les listes de toutes les communes du département (1). Avec la disparition du scrutin de liste, le droit des tiers électeurs a été considé-

(1) Cass. 25 avril 1888. *aff. Dufert*, cité p. Greffier, p. 193.

blement amoindri ; ils ne peuvent plus exercer leur faculté de contrôle que dans l'arrondissement ou même la partie d'arrondissement, qui, par application de l'article 2 de la loi du 13 février 1889, forme la circonscription électorale (1).

Comme l'action individuelle, cette action populaire peut être portée devant la commission administrative, qui l'admet à titre de simple renseignement puisqu'elle ne constitue pas un degré de juridiction.

Sinon, elle peut être intentée devant la commission municipale et dans le même délai que la demande formée par l'électeur intéressé, c'est-à-dire, dans les vingt jours à partir de la publication du dépôt du tableau rectificatif.

Ces demandes et réclamations adressées par les tiers aux commissions de révision ne sont, pas plus que les demandes individuelles, assujetties à des formes particulières ; cependant elles ne peuvent pas présenter un caractère collectif, s'appliquer à toute une classe de citoyens omis, radiés ou inscrits à tort ; chaque réclamation doit être spéciale, indiquer les noms de ceux dont l'inscription ou la radiation est demandée, et de plus faire connaître les noms et qualités du réclamant (2).

Les mêmes moyens de preuve, à l'appui de l'existence de leurs demandes et réclamations, que ceux des électeurs intéressés appartiennent aux tiers électeurs.

Quant aux preuves à l'appui des demandes en radiation et en inscription formées par les tiers électeurs, elles doivent toujours être fournies par eux. Elles ne sont pas nécessaires devant la commission administrative et peuvent être réservées. Mais la preuve leur incombe dans les demandes

(1) Cass. 22 mai, 1895, S. 96. 1. 462.

(2) Cass. 5 juillet 1890. D. 91. 1. 8).

de radiation qu'ils font à la commission municipale, car en vertu du principe de la permanence des listes l'inscription d'un citoyen sur la liste électorale d'une commune pendant une année crée, en faveur de son droit à y être maintenu, une présomption qui ne peut être détruite que par la preuve contraire. Ce n'est pas à lui de démontrer qu'il possède les qualités requises pour y figurer, c'est à ceux qui lui contestent ce droit à justifier de leurs prétentions.

Et cette action en radiation exercée par les tiers peut être réclamée contre tous les électeurs inscrits, quelle que soit la condition dans laquelle l'inscription a eu lieu.

Il n'en est plus de même pour les demandes en inscription. Là aussi ils doivent fournir, à l'appui de leurs demandes, toutes les preuves qui sont nécessaires à l'électeur lui-même pour obtenir son inscription, qu'il s'agisse d'un électeur n'étant pas inscrit sur la liste de la commune, soit parce qu'il ne possédait pas encore les qualités requises, soit parce qu'il exerçait son droit dans une autre commune, qu'il s'agisse d'un électeur précédemment inscrit et qui a été rayé à tort. Les mêmes justifications doivent être apportées à la commission municipale.

Mais le droit des tiers est ici restreint en ce sens qu'ils ne peuvent réclamer l'inscription que de ceux qui auraient dû être inscrits d'office par la commission administrative. Ils ne peuvent user de la disposition de faveur de l'article 19 du décret du 2 février 1852, s'il s'agit de faire inscrire un électeur qui doit en faire la demande personnelle et c'est le cas du contribuable non résidant dans la commune et qui peut être porté sur la liste électorale s'il est inscrit au rôle d'une des quatre contributions directes ou des prestations en nature ; et le cas aussi de l'Alsa-

cien-Lorrain, ayant opté pour la nationalité française. En dehors de ces deux cas, les tiers peuvent exercer toute demande d'inscription.

Et même la cour de cassation a jugé que, dans les cas où la loi exige une demande personnelle de l'électeur, si celui-ci ne l'a pas vue admettre par la commission administrative et n'a pas fait de réclamation devant la commission municipale, un tiers pouvait à la suite intenter l'action publique (1).

§ IV

Demandes formées par le préfet ou le sous-préfet.

A côté de l'action individuelle, à côté de l'action populaire, le décret du 2 février 1852 a encore donné au préfet et au sous-préfet le droit de former des demandes ou des réclamations à fin d'inscription ou de radiation sur la liste électorale. « Le même droit appartient aux préfets et aux sous-préfets », art. 19. Et cette disposition est reproduite par l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874. Mais ce droit d'intervention ne peut être étendu à d'autres fonctionnaires et par exemple aux maires (2). D'ailleurs ce droit dont les préfets usent très rarement ne s'exerce guère que devant la commission municipale et non devant la commission administrative.

Ces demandes ne sont assujetties à aucune forme spéciale ; elles doivent comme les autres être formées dans le délai imparti par la loi aux réclamations devant la com-

(1) Cass. 7 déc. 1880. D. 81. 4. 78.

(2) Cass. 9 mai 1866. D. 66. 5. 157.

mission municipale (1). Enfin, comme pour les réclamations qui émanent des tiers, celles qui sont intentées par le préfet ou le sous-préfet, si elle peuvent avoir pour objet la radiation de tout électeur, ne peuvent avoir en vue que l'inscription des individus que la commission administrative doit inscrire d'office et non celle pour laquelle une demande personnelle de l'électeur est nécessaire.

§ V

Contentieux des opérations matérielles de la révision préparatoire.

Les opérations de la commission administrative doivent être terminées le 10 janvier et, aux termes de la loi de 1874 et de l'article 2 du décret réglementaire de 1852, « le tableau contenant les additions et les retranchements faits par la commission à la liste électorale est déposé au plus tard le 15 janvier au secrétariat de la mairie. » Ce tableau rectificatif qui constitue la liste électorale préparatoire doit être établi aussi clairement que possible, indiquer les additions et radiations, les rectifications d'erreur de nom, d'âge, etc. Le motif de chaque suppression doit être indiqué sommairement, en regard du nom de l'électeur rayé. Le fait que le tableau rectificatif ne fait pas mention des modifications est de nature à entraîner l'annulation des opérations électorales.

La commission administrative doit arrêter le tableau rectificatif avant le 15 janvier, d'après la loi ; la signature de chacun des membres de la commission au bas

(1) Cass. 31 mars 1879. D. 79. 1. 204.

du tableau n'est pas une formalité absolument essentielle ; le décret de 1852 ne l'exige pas ; mais si, lors de la clôture de cette liste préparatoire on a employé des manœuvres pour empêcher le délégué de l'administration d'apposer sa signature au bas du tableau et de contrôler ainsi la fin des opérations de la commission, ce fait pourra entraîner l'annulation des travaux préparatoires.

Le décret du 2 février 1852 réclame le dépôt de la liste au secrétariat de la mairie. Le conseil d'état a refusé d'annuler des opérations électorales attaquées parce que ce dépôt avait été fait chez le secrétaire de mairie ou au domicile personnel du maire, le local servant de mairie étant insuffisant : mais c'est là une pratique regrettable et qui n'a été admise par le conseil d'état qu'après une enquête où il avait été constaté que la publicité, en fait, avait été complète et qu'aucune manœuvre n'avait été relevée (1).

« Le tableau sera communiqué à tout requérant, qui pourra le copier et le reproduire par la voie de l'impression, dit l'article 2 du décret du 2 février 1852. Le jour même de ce dépôt, avis en sera donné par affiches aux lieux accoutumés ». La loi ne prescrit donc pas l'affichage du tableau rectificatif ; elle n'exige que la publication de l'avis du dépôt du tableau. Mais elle n'empêche pas les électeurs de prendre copie du tableau et même de le faire publier. Et pour donner la plus grande publicité possible à ce travail préparatoire de révision de la liste, pour en faciliter la communication à tout requérant, des instructions ministérielles ont même prescrit que dans les commu-

(1) Cons. d'Etat, 12 décembre 1871. Lebon, p. 306. — 1 mars 1878, Lebon, p. 249.

nes rurales où le secrétariat de la mairie n'est pas ouvert d'une manière permanente, le maire doit faire connaître les heures pendant lesquelles les citoyens pourront prendre communication des listes. Avant que la commission administrative soit dessaisie elle a encore une formalité à remplir. En effet, d'après l'article 2 du décret réglementaire de 1852, « une copie du tableau et du procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités prescrites par l'article précédent sera en même temps transmise au sous-préfet de l'arrondissement qui l'adressera dans les deux jours avec ses observations au préfet du département ».

Dès lors la mission de la commission administrative est terminée et ses pouvoirs prennent fin. Et cependant, à cette date n'est pas close la première série des opérations relatives à la liste électorale, celle qu'on pourrait appeler la période administrative par opposition avec la période judiciaire, pendant laquelle il sera statué sur les réclamations tant en premier ressort, qu'en appel et en cassation. Et en effet si nous appelons période administrative cette première partie des opérations de la révision de la liste électorale, c'est que ces opérations peuvent donner lieu à un contentieux administratif, qui est visé dans l'article 4 du décret du 2 février 1852. « Si le préfet estime que les formalités et les délais prescrits par la loi n'ont pas été observés, il devra dans les deux jours de la réception du tableau, déférer les opérations de la commission administrative au conseil de préfecture du département, qui statuera dans les trois jours, et fixera, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées devront être refaites ».

Ce recours ne peut être formé que par le préfet seul ;

cette action en nullité ne peut être intentée par les électeurs (1).

Mais si l'exercice de cette action n'appartient pas directement aux électeurs, ils peuvent l'exercer indirectement en quelque sorte, en saisissant le préfet par un avis ou une plainte et en le mettant ainsi en demeure d'avoir à saisir le conseil de préfecture.

Ce déféré du préfet n'est pas recevable en dehors du délai fixé par l'article 4 du décret réglementaire. Le point de départ de ce délai de deux jours est le jour où le tableau des rectifications parvient à la préfecture et non celui où il aurait du y parvenir (2).

Le conseil de préfecture doit statuer dans les trois jours et ce délai court du jour où le préfet l'a saisi de sa demande (3).

Si le conseil de préfecture annule les opérations de la commission administrative, il fixe le délai dans lequel elles seront recommencées ; il détermine la date à laquelle le nouveau tableau contenant les additions et retranchements devra être déposé au secrétariat de la mairie ; le jour de ce dépôt, avis en sera donné par affiches aux lieux accoutumés ; en même temps une copie du tableau et le procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités légales seront transmis au préfet.

La date ainsi fixée par le conseil de préfecture pour le dépôt du tableau au secrétariat de la mairie, fait courir les délais fixés par la loi pour les autres opérations : réception des réclamations, décision de la commission municipale, etc. En un mot c'est au moment de cette nouvelle

(1) Cons. d'Etat 27 juillet 1883. Lebon, p. 702. D. 83. 3. 66.

(2) Cons. d'Etat 20 déc. 1889. Lebon, p. 1191. D. 91. 3. 34.

(3) Cons. d'Etat 9 décembre 1891. Lebon, p. 783. D. 93. 3. 29.

révision qu'il faut se placer pour apprécier les droits des citoyens aptes à figurer sur la liste. Il doit s'écouler trois mois entre le jour fixé par le conseil de préfecture pour refaire les opérations et celui de la clôture de la liste, époque où les électeurs doivent remplir les conditions d'âge et de résidence exigées (1).

S'il n'y a pas d'annulation à prononcer, comme dans le cas où la révision électorale n'a pas été effectuée dans une commune, le préfet chargé de l'exécution des lois et règlements, a seul qualité pour y faire procéder et le conseil de préfecture n'a et ne peut avoir dans ce cas aucune compétence. Il ne peut annuler des opérations qui n'ont pas été effectuées, ni fixer des délais pour « refaire » des opérations qui n'ont pas été faites (2).

L'arrêté du conseil de préfecture est susceptible de recours devant le conseil d'état. A qui appartient le droit de déférer au conseil d'état la décision du conseil de préfecture ? Ce recours peut être formé par le préfet ou même par le ministre de l'intérieur (3). Mais non par les électeurs qui ne sont pas plus recevables à intenter une action en nullité contre les opérations de la commission administrative directement devant le conseil d'état par la voie du recours pour excès de pouvoir, qu'à exercer un recours devant lui contre la décision du conseil de préfecture (4). En revanche, le maire « défenseur naturel des actes de l'administration municipale annulés », comme le dit M. Ducrocq (5), a qualité pour attaquer devant le conseil d'état l'arrêté du conseil de préfecture (6).

(1) Cass. 22 janvier 1895. D. 95. 1. 421.

(2) Cons. d'état, 22 mars 1875. D. 75. 3. 100.

(3) Cons. d'état, 6 août 1881. Lebon, p. 798. D. 83. 3. 13.

(4) Cons. d'état, 27 juillet 1883, Lebon, p. 702. D. 85. 3. 66.

(5) Ducrocq. *Cours de droit administratif*. T. II p. 390.

(6) Cons. d'état, 29 juin 1888. Lebon, p. 585.

Conformément à l'article 61 de la loi du 22 juillet 1864 ce recours aura lieu sans frais et sans l'intervention d'un avocat.

Si telle est l'intervention de la juridiction administrative, intervention bien exceptionnelle, puisque comme nous le verrons, le contentieux des questions relatives aux listes électorales est judiciaire, encore est-il même que cette intervention ne doit se produire que lorsque les irrégularités commises sont de nature à exercer une influence sur les élections elles-mêmes ; et la règle qui semble se dégager de la jurisprudence paraît bien être que les préfets ne doivent exercer leur droit de saisir d'une action en nullité le conseil de préfecture qu'en cas d'irrégularités substantielles (1).

SECTION II

AUTORITÉS CHARGÉES DE CETTE MISSION DANS LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES.

Une division s'impose naturellement, au moment d'aborder l'examen rapide des différentes autorités auxquelles les législations étrangères ont confié le travail préparatoire dans la formation des listes électorales, celle des pays où règne le principe de la permanence des listes et où par conséquent les listes sont seulement soumises à une révision annuelle, et celle des pays où la non permanence des listes est encore la règle en vigueur, ce qui nécessite à chaque élection la confection de nouvelles listes électo-

(1) Cons. d'Etat, 27 déc. 1890, Lebon, p. 1034.

rales et entraîne tous les inconvénients que nous avons déjà signalés.

1^o Législations où est employé le système des listes permanentes.

Le plus grand nombre de législations ont adopté ce principe et on le rencontre en Belgique, en Angleterre, en Espagne, en Italie, en Suisse, en Hongrie, en Grèce, en Roumanie, en Bavière, etc.

Si toutes ces législations gravitent autour du même principe, la permanence des listes, il est cependant très difficile de les grouper autour de quelques points qui leur soient communs à quelques-unes d'entre elles.

Les listes électorales sont dans tous les pays soumises à une révision annuelle, cela dérive naturellement de la permanence des listes, mais la Bavière, par exemple, opère cette révision deux fois par an, aux mois de mars et de septembre. Les autres pays ne la pratiquent qu'une fois par année, et l'époque varie suivant les législations.

Alors que, chez quelques-unes, ce travail préparatoire de révision est confié à la municipalité, comme en Espagne, en Suisse, en Bavière, en Roumanie, etc., d'autres chargent de ce soin des délégués de la municipalité, comme le Collège des bourgmestres et échevins en Belgique ; en Italie, le conseil municipal nomme pour remplir cette mission une commission présidée par le syndic et composée d'électeurs de la commune ; en Hongrie, où la confection et la révision des listes s'opèrent par circonscription, c'est un comité, délégué par la commission centrale de la liste, qui fait dans les différentes communes le travail de révision ; en Angleterre, c'est un rouage spécial qui dresse les listes électorales : les « overseers » ou inspecteurs des pauvres, etc.

Et bien d'autres différences se rencontrent encore ; par-

mi les autorités investies du pouvoir de révision, les unes n'opèrent leur travail que d'office, par exemple, en Espagne, en Grèce, en Suisse; les demandes et réclamations des électeurs ne peuvent avoir lieu qu'après la publication de la liste préparatoire. Au contraire en Italie, en Hongrie, en Angleterre, à côté du travail opéré d'office par l'autorité chargée de ce soin, peuvent se produire les demandes en inscription ou en radiation formées par les électeurs.

Et certaines législations confient à ces mêmes autorités, qui dressent la liste préparatoire, la mission de statuer sur les réclamations que leurs décisions premières ont fait soulever; il en est ainsi en Belgique, en Espagne; tandis que la plupart des législations ne donnent pas le jugement des premières contestations à ces autorités qui ont déjà préparé le contenu de la liste électorale.

Sans essayer donc de les étudier dans un ordre quelconque, nous allons passer en revue les principales particularités de quelques pays étrangers, quant aux autorités auxquelles est confiée la mission d'opérer le premier travail de révision, le travail préparatoire.

La loi organique sur la formation des listes des électeurs pour les Chambres législatives en Belgique est du 12 avril 1894 (1). Chaque année, du 1^{er} au 31 août, le Collège des bourgmestres et échevins procède à la révision des listes. Il y maintient ou y inscrit d'office, ou à la demande de tout citoyen, ceux qui, ayant au 1^{er} juillet depuis un an au moins leur domicile dans la commune, réunissent les conditions de l'électorat. Les listes sont arrêtées provisoirement le 31 août et elles sont mises à la disposition des intéressés dès le 3 septembre suivant. Des

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1895.

exemplaires de ces listes sont déposés à l'inspection du public jusqu'au 31 janvier au secrétariat de l'hôtel de ville, aux commissariats de police de toutes les sections de la ville ; et en Belgique, des comités, des associations se chargent gratuitement de poursuivre le redressement des irrégularités ou des inexactitudes qu'ils découvrent ou qui lui sont signalées ; aussi augmentent-ils encore la publicité donnée à la liste préparatoire ; c'est ainsi que dans la ville de Bruges, par exemple, l'Association libérale a fait déposer, en vue des élections qui auront lieu en mai 1902, des exemplaires des listes au local « de l'Association libérale (à la chandelle) », au local « du Van Gheluwe's Genootschap (maison rouge), etc. » (*Journal de Bruges*, 30 sept. 1901).

Le « Registration act » de 1885 (1) s'occupe de la formation des listes électorales en Angleterre. Ce sont les inspecteurs des pauvres les « overseers » qui préparent les listes par paroisse. En Ecosse ce sont les « assessors », en Irlande les « union clerks ».

Les listes se composent de quatre parties qui comprennent différentes catégories d'électeurs. La première contient les noms des électeurs auxquels un droit de propriété ou un droit assimilé confère la capacité électorale ; ce sont les « register of owners » ; la seconde, les noms des électeurs qui occupent un immeuble d'un revenu de dix livres sterling ; ce sont les « occupiers » ; les noms de ces électeurs des deux premières listes sont inscrits d'office par les soins des « overseers », secondés par le secrétaire de la mairie ; la troisième renferme les noms de ceux qui occupent une maison à titre de locataires, ce sont les « lodgers », et ils

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1886.

ne sont inscrits que sur leur demande, demande qu'ils doivent renouveler chaque année ; une quatrième liste doit être enfin dressée, des noms des personnes ayant été convaincues de manœuvres frauduleuses ou d'actes de corruption et qui sont privées du droit de vote.

Trois éléments sont à la disposition des « overseers » pour établir ces listes ; il y a d'abord les renseignements qu'ils peuvent déjà posséder, puis les demandes d'inscription qui leur sont adressées, enfin les enquêtes « que l'act » de 1884 leur permet de faire.

Ils doivent s'informer auprès des propriétaires ou gérants d'immeubles des personnes qui y habitent et savoir si elles ont le droit d'être portées sur les listes électorales. Ils peuvent même leur donner des formules à remplir, contenant ces divers renseignements et qui doivent, sous peine d'amende, leur être retournées dans un certain délai.

La loi, du reste, ne se préoccupe pas seulement d'assurer l'inscription de tous les ayants droit, elle cherche également à éviter les radiations qui pourraient être causées par une négligence ou un oubli et comme tout électeur perd son droit à l'inscription en n'acquittant pas ses impôts, elle veut que les « overseers » leur adressent des avertissements, et leur rappellent la sanction qui existe contre ceux qui ne payent pas leurs taxes.

Le rôle des « overseers » à raison de la multiplicité et de l'obscurité des dispositions légales qu'ils doivent consulter est très difficile ; aussi sont-ils placés sous le contrôle d'un rouage, dont nous étudierons la mission en parlant du contentieux de la liste, les « Revising Barristers ».

La loi du 26 juin 1890 (1) a réglé en Espagne avec beaucoup de soin la confection des listes électorales. Elle a confié à une série de conseils dits : « Conseils de la liste électorale » la formation et le contentieux des opérations. Au bas de ces conseils superposés se trouve le « Conseil municipal de la liste » chargé de dresser les listes préparatoires. Il est présidé par l'Alcade, et comprend en sus de la municipalité, les anciens alcades domiciliés dans la commune. Chaque année, le 1^{er} avril, les juges municipaux remettent aux alcades la liste de tous les électeurs morts durant les douze mois précédents ; les juges d'instruction et de première instance leur transmettent celle de tous les jugements définitifs qui touchent à la capacité électorale des individus inscrits sur les listes de chaque district. Le conseil municipal de la liste fait les convocations nécessaires et les listes sont publiées et affichées le 10 avril. C'est devant ce même conseil municipal de la liste que devront d'ailleurs, être portées, avant le 20 avril, les demandes de tout habitant réclamant des rectifications à la liste.

La loi du 21 janvier 1882 s'occupait déjà en Italie de la confection des listes. Ainsi, elle mentionnait que, le 15 octobre de chaque année, le syndic avertit, par voie d'affiches, ceux qui, n'étant pas inscrits sur la liste, sont appelés à user de leurs droits, à demander leur inscription avant la fin de l'année. C'est la loi du 11 juillet 1894 qui régit maintenant la matière et donne la révision des listes à une commission nommée par le conseil municipal parmi les électeurs de la commune et composée du syndic, président, et de 4 ou 6 commissaires suivant le

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1891.

nombre des conseillers municipaux ; leurs pouvoirs durent deux ans et ils ne sont pas rééligibles pendant deux années.

En Suisse où, dans chaque commune, sont tenus des catalogues civiques, registres matricules des citoyens actifs, ce sont les municipalités, chargées de la tenue de ces registres, qui en opèrent aussi la révision à une date assez rapprochée des élections et qui varie suivant les cantons. (Genève 10 octobre 1892 — Vaud 8 septembre 1893 — Neuchâtel 22 novembre 1894).

Un rouage tout particulier existe en Hongrie depuis la loi du 26 novembre 1874. Il y a dans chaque circonscription électorale une « Commission centrale » chargée de la confection et de la révision des listes et aussi de présider les opérations du vote. Cette commission centrale est présidée par le premier fonctionnaire de la circonscription et composée de 12, 16 ou 24 membres suivant que la circonscription embrasse 1, 2 ou 3 districts, mais de façon à ce que chaque district y ait au moins deux membres. Tout électeur peut-être nommé membre de cette commission centrale. Ces membres sont élus pour trois ans par l'assemblée générale de la circonscription ou de la ville, et à la majorité relative. La commission centrale nomme dans son sein un comité de trois membres qu'elle délègue à la révision des listes électorales de chaque commune dans un délai fixé. Le président du comité détermine le jour où il ira dans chaque commune ; la publication de cet itinéraire est faite et, le jour indiqué, en présence des autorités communales, le comité opère la révision et reçoit les réclamations. Ce comité d'inscription dresse la liste électorale et, dans les 10 jours qui en suivent la publication, toutes les réclamations peuvent

être formées, réclamations qui seront jugées par la commission centrale.

L'intervention de l'autorité judiciaire apparaît en Grèce dès le travail préparatoire de révision. Ainsi, d'après la loi des 5-17 septembre 1877, le maire dresse la liste électorale de sa commune, la soumet à l'examen du conseil municipal et la communique au juge de paix, c'est lui qui la publie et qui reçoit les réclamations.

C'est l'autorité municipale qui s'occupe de la révision des listes électorales en Roumanie, et les opérations préparatoires se font du 1^{er} au 15 janvier. Les listes sont ensuite affichées pendant trois semaines et les réclamations, d'ailleurs tranchées par le conseil municipal, peuvent être exercées pendant ce délai.

C'est aussi l'autorité municipale qui, en Bavière, est chargée, lors de la révision bi-annuelle, de faire la liste préparatoire et plus tard de statuer sur les difficultés.

Avant de quitter cet examen des autorités chargées des opérations préliminaires de la révision annuelle dans les législations qui admettent le principe de la permanence des listes, et pour ne citer qu'un pays du Nouveau-Monde, un mode de procéder curieux est donné par la législation électorale du Chili du 20 août 1890.

Le registre des électeurs est formé par la « *junte* » électorale. La « *junte* » électorale se compose des sept plus forts contribuables de chaque subdélégation. Pour parvenir à leur désignation, le trésorier fiscal et le trésorier municipal de chaque département publient, un jour donné, les noms des cinquante propriétaires qui paient la plus forte contribution agricole et d'éclairage. Tout citoyen peut faire des observations sur cette liste; les trésoriers en tiennent compte en rectifiant les listes dans

le délai de 25 jours, et les adressent au juge de « letras » du département en indiquant quels sont les dix-huit contribuables les plus imposés de chaque subdélégation. Le juge fait publier ces listes et pendant 7 jours entend les réclamations que tout citoyen peut formuler, dans le but de faire opérer des retranchements de noms ou des additions. Le juge statue le dernier jour comme il croit devoir le faire, excluant d'office tout fonctionnaire public, ainsi que les sénateurs et députés. Cette décision est susceptible d'un recours devant la cour d'appel qui doit rendre son arrêt dans le délai de 15 jours. Le juge se basant sur les décisions de la cour, forme la liste définitive des dix-huit plus imposés de chaque subdélégation. Les sept premiers de cette liste forment la junta électorale.

La junta électorale fonctionne pendant 10 jours ; elle inscrit ceux qui en font la demande personnellement. Tout citoyen peut contester l'inscription d'un autre citoyen et la junta statue, après une enquête verbale et sommaire ; si elle refuse l'inscription, elle doit en donner acte et remettre un certificat à l'intéressé afin qu'il puisse exercer un recours devant la justice ordinaire. En effet, la liste préparée par la junta électorale, est publiée et pendant 15 jours des réclamations peuvent être portées devant les tribunaux ordinaires.

2º Législations où le système des listes permanentes n'est pas en vigueur.

Quelques législations n'ont pas encore adopté le principe de la permanence des listes et emploient le système des listes dressées en vue d'une élection déterminée dont nous avons déjà indiqué les inconvénients. Il en est ainsi

en Allemagne, en Prusse, en Autriche, par exemple. Dans ces différents pays, il n'y a donc pas lieu à une révision annuelle des listes ; en dehors de la période électorale, la liste n'existe pas et elle est refaite à l'occasion de chaque élection.

En Allemagne, d'après la loi du 31 mai 1869 et le règlement du 28 mai 1870, quand la date des élections est fixée, l'autorité compétente de chaque circonscription, commune ou domaine indépendant, c'est-à-dire une sorte de commission exécutive qui correspond à notre conseil municipal, dresse en double la liste des électeurs ; et ceux-ci ont un très grand intérêt à s'assurer que leur désignation est bien exacte, car une faute dans l'orthographe de leur nom peut les empêcher de prendre part au vote. Ces listes doivent être publiées au plus tard quatre semaines avant le jour des élections, et de ce jour de la publication des listes s'ouvre un délai de huit jours pendant lequel peuvent s'exercer, devant une autorité supérieure et variable suivant les états de l'empire allemand, toutes les réclamations.

C'est le même système qui est appliqué en Prusse où les listes sont dressées par circuit électoral.

Une plus grande diversité règne encore en Autriche, tant en ce qui concerne les autorités chargées de la confection des listes que la durée des délais et les autorités devant lesquelles les recours peuvent s'exercer. Ainsi la liste de la curie A, c'est-à-dire des électeurs rentrant dans la catégorie de la grande propriété foncière et des plus haut imposés, est dressée par les soins du gouverneur du pays ; il doit provoquer, par des publications faites dans les journaux, les réclamations contre la liste ; elles doivent s'exercer dans les 15 jours. Ce sont

les maires qui confectionnent les listes des curies B et D, c'est-à-dire des électeurs des villes et des communes rurales ; ils doivent en faire la publication à la maison commune et les réclamations sont formées dans les 8 jours. — Enfin, les listes des deux curies C, E, c'est-à-dire des électeurs des Chambres de commerce et d'industrie et des nouveaux électeurs créés par la loi du 14 juin 1896, sont l'œuvre du chef de la circonscription où se trouve le lieu du vote. L'administration a donc pleins pouvoirs sur la formation des listes électorales.

CHAPITRE IV

CONTENTIEUX DE LA LISTE ÉLECTORALE

Avec ce nouveau chapitre nous entrons dans une nouvelle phase de l'opération de la confection et de la révision annuelle de la liste électorale, celle que l'on peut appeler la période judiciaire par opposition avec les premières opérations que nous avons examinées et qui constituent la période administrative. Alors que les actes accomplis jusqu'ici, actes en quelque sorte préparatoires, ont un caractère purement administratif et ne donnent lieu qu'à un recours contentieux tout spécial, nous allons nous trouver en présence d'actes juridictionnels, de véritables décisions contre lesquelles est ouvert un recours à une juridiction supérieure, dont la sentence est elle-même susceptible d'un pourvoi en cassation.

Nous étudierons donc, dans une première section, quelle est l'autorité à laquelle est confiée la mission de statuer en premier ressort; dans une deuxième section, nous verrons à qui est déféré l'appel des décisions rendues; dans une troisième, nous examinerons le recours en cassation. Nous dirons ensuite quelques mots, dans une quatrième section, des frais et dépens en matière électo-

rale. Enfin, dans une dernière section, nous traiterons du contentieux de la liste électorale dans les législations étrangères.

SECTION PREMIÈRE

DES CONTESTATIONS RELATIVES A LA RÉVISION DE LA LISTE ÉLECTORALE.

A plusieurs reprises nous avons dit que la commission administrative chargée de préparer le travail de révision de la liste électorale n'était pas une juridiction, et que, si les demandes d'inscription ou de radiation pouvaient être formées devant elle, soit qu'elles aient été intentées par les intéressés, soit qu'elles aient été exercées par des tiers électeurs ou même par le préfet, elles ne valaient qu'à titre de simples renseignements destinés à éclairer la commission administrative et que celle-ci n'avait pas mission de statuer sur les réclamations, opérant son travail d'office.

A quelle autorité la loi a-t-elle donc remis le soin de trancher les difficultés nées du travail préparatoire ? Quelle juridiction a été appelée à connaître en premier ressort des contestations relatives à la révision de la liste électorale, et à former le premier échelon de la gradation des recours établis par la loi ?

C'est la commission municipale.

La commission, dite municipale, se compose des membres de la commission administrative auxquels sont adjoints deux autres délégués du conseil municipal ; de sorte qu'elle comprend le maire, le délégué de l'adminis-

tration et trois délégués du conseil municipal. C'est la loi du 7 juillet 1874, qui, dans son article 2, a institué ce tribunal nouveau pour statuer sur les contestations. A Paris et à Lyon, d'après le même article, cette commission se compose des membres de la commission de quartier qui a préparé la liste et de deux électeurs choisis par cette commission avant tout travail de révision et domiciliés dans le quartier.

Avant la loi de 1874 et sous l'empire du décret de 1852 qui avait confié au maire seul la tâche de réviser la liste électorale, il n'existait qu'une seule commission dont la composition était indiquée dans l'article 20 du décret organique du 2 février 1852 ainsi conçu : « Les réclamations seront jugées par une commission composée, à Paris, du maire et de deux adjoints ; partout ailleurs, du maire et de deux membres du conseil municipal désignés par le conseil ».

Comme la commission administrative, la commission municipale est présidée par le maire et à son défaut par l'adjoint ou même par un conseiller municipal, à ce spécialement délégué. (art. 84 loi du 5 avril 1884).

Les délégués du conseil municipal, comme celui qui a déjà été choisi pour faire partie de la commission administrative, peuvent sans aucun doute être pris en dehors du conseil, mais non en dehors des électeurs inscrits sur la liste de la commune. (Circulaires 12 juillet 1874 et 30 décembre 1875).

D'après la loi de 1874, la commission municipale est chargée de statuer sur les demandes en inscription ou en radiation, sur les réclamations en un mot qui lui sont soumises.

Un double examen semble donc s'imposer ; et d'abord

par qui, comment, dans quel délai la commission municipale peut-elle être saisie ? ensuite quelle décision rend la commission, dans quel délai, quelles sont les formalités nécessaires ?

C'est ce qui fera l'objet de deux paragraphes ; dans un premier nous étudierons les réclamations et dans un second la procédure à suivre.

§ I

De la réclamation.

D'après l'article 19 du décret organique de 1832, confirmé par l'article 5 de la loi de 1874 : « Lors de la révision annuelle, et dans les délais qui seront réglés par les décrets du pouvoir exécutif, tout citoyen omis sur la liste pourra présenter sa réclamation à la mairie. Tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription électorale pourra réclamer la radiation ou l'inscription d'un individu omis ou indûment inscrit. Le même droit appartient au préfet et au sous-préfet. Il sera ouvert dans chaque mairie un registre sur lequel les réclamations seront inscrites par ordre de date ».

* Trois questions sont donc à examiner : dans quel délai peuvent se produire les réclamations ? qui peut les intenter ? quelles formes doivent-elles revêtir ?

Nous avons déjà donné quelques explications sur ces différents points en étudiant les demandes d'inscription ou de radiation qui peuvent être exercées devant la commission administrative, ces demandes émanant des mêmes personnes si elles sont formées devant la commission

municipale sous la forme de réclamations; le délai qui leur est imparti pour se produire et la question de formes ayant été étudiées à propos des demandes faites à la commission administrative, nous n'en donnerons ici qu'un court résumé.

A. — Délai dans lequel peut être faite la réclamation.

« Les demandes en inscription ou en radiation devront être formées dans les vingt jours à compter de la publication des listes », dit l'article 2 de la loi du 7 juillet 1874. Ce délai de 20 jours part du jour de la publication des listes par la commission administrative, mais pas forcément à compter du 15 janvier, comme nous l'avons indiqué (1); ce même délai de 20 jours doit toujours exister, lorsque conformément à un arrêté du conseil de préfecture annulant les premières opérations de la commission administrative, ce travail préparatoire de la révision de la liste a dû être recommencé.

Passé ce délai de 20 jours aucune réclamation sans exception n'est recevable (2). C'est pendant ce délai de vingt jours que s'exerce le contrôle des électeurs sur le contenu de la liste électorale, qu'ils peuvent vérifier s'ils y sont régulièrement inscrits, prendre connaissance des causes de leur radiation s'ils ont été rayés de la liste, et qu'ils usent du même droit de contrôle à l'égard des autres électeurs de leur circonscription.

A ce propos, il y a, semble-t-il, une lacune dans notre législation électorale, lacune qu'un conseiller municipal

(1) Cass. 26 avril 1900, S. 1900. 1. 367. infra. p. 133.

(2) Cass. 30 juin 1891. *Bull. civ.* n° 111.

de Paris a, dans la séance du 22 décembre 1901, demandé au conseil municipal de combler.

En effet, pendant la révision de la liste électorale les mairies ne délivrent aucun titre justificatif aux électeurs, soit du maintien de leur inscription, pour les anciens électeurs, soit de leur première et nouvelle inscription pour les nouveaux électeurs ; or il arrive fréquemment en période électorale qu'un électeur soit obligé de prouver qu'il est bien inscrit sur la liste générale de l'arrondissement. Seule une mairie, celle du 20^{me} arrondissement délivre à chaque électeur qui en fait la demande un bulletin justifiant de son inscription, et dont le modèle est le suivant :

MAIRIE DU 20^e ARRONDISSEMENT

RÉVISION ANNUELLE

DÈS

LISTES ÉLECTORALES

EN 1900

*« L'inscription faite à la liste générale sous le n^o
est maintenue. »*

Ce mode de procéder pourrait peut-être être généralisé et pourrait simplifier par sa production les preuves à fournir par un électeur, par exemple, qui demande la radiation d'un autre électeur comme étant inscrit sur une autre liste.

B. — Par qui peut être faite la réclamation ?

La loi reconnaît à trois catégories de personnes le droit de saisir de leur réclamation la commission municipale :

L'électeur intéressé.

Les tiers électeurs.

Le préfet et le sous-préfet.

L'électeur, ayant le droit d'être inscrit d'office, peut réclamer son inscription s'il n'a pas été porté sur la liste électorale.

S'il a été rayé d'office par la commission administrative, il peut contester devant la seconde commission de révision la légalité de sa radiation.

S'il était obligé, pour figurer sur la liste, de faire une demande personnelle d'inscription et qu'il ne l'ait pas obtenue de la commission administrative ou ne la lui ait pas adressée, il peut la porter devant la commission municipale.

Enfin, s'il veut être rayé de la liste, il peut ne pas saisir de sa demande de radiation la commission administrative et ne la réclamer qu'auprès de la commission municipale.

Les tiers électeurs, pourvu qu'ils soient inscrits sur une liste électorale de la circonscription (nous nous en sommes déjà expliqués) peuvent réclamer la radiation d'électeurs inscrits sur la liste. Ils exercent ainsi une sorte d'action populaire et publique.

Ils peuvent aussi demander l'inscription d'électeurs, qu'ils soutiennent avoir été indûment omis, mais seulement de ceux que la commission administrative doit

inscrire d'office, et non de ceux qui doivent faire une demande personnelle d'inscription.

Enfin le préfet et le sous-préfet ont les mêmes droits que les tiers électeurs et peuvent formuler des réclamations à fin d'inscription sur la liste électorale, ou à fin de radiation.

Nous ne reviendrons pas ici sur les preuves à fournir à l'appui de leurs demandes par ces différentes catégories de réclamants.

C. — *Forme de la réclamation.*

Aucune forme spéciale, nous l'avons déjà vu, n'est imposée à la réclamation. L'art. 19 du décret de 1852 ordonne, il est vrai, qu'il soit ouvert dans chaque mairie un registre sur lequel les réclamations seront inscrites par ordre de date, mais, d'après la cour de cassation, cet article ne subordonne pas la validité des réclamations à l'accomplissement de cette formalité(1). C'est là une obligation imposée seulement à l'autorité municipale, et dans le cas où il n'a pas été établi de registre des réclamations lors de la révision de la liste électorale, les opérations doivent être annulées, comme elles le sont, si la commission administrative n'a pas tenu de registre de ses décisions.

§ II

Procédure.

La commission municipale n'est pas, comme la commission administrative, chargée de procéder à un travail de

(1) Cass. 4 novembre 1874. D. 75. 1. 75.

révision ; à la différence de celle-ci elle constitue une véritable juridiction ; c'est un tribunal institué uniquement pour prononcer sur les demandes individuelles formées par les réclamants ; et elle ne peut sortir du cercle de ses attributions ; elle ne peut, par exemple, opérer des inscriptions ou radiations d'office. Elle n'a qu'une mission à remplir celle de statuer sur les réclamations dont elle est saisie par une personne dûment qualifiée (1).

La commission municipale est une véritable juridiction de première instance et de là il résulte, comme nous le verrons plus tard, que ses décisions, si elles ne sont pas frappées d'appel sont susceptibles d'acquiescer l'autorité de la chose jugée.

Mais si la commission municipale a une telle autorité, elle n'a cependant de juridiction et ne peut par conséquent valablement délibérer que si les cinq membres désignés par la loi pour la composer sont présents. C'est là du moins ce qu'a décidé la cour de cassation (2). Du silence de la loi qui, en déterminant la composition de la commission, n'a pas indiqué un minimum des membres, qu'elle comprend, pour la validité des délibérations, la jurisprudence en a conclu qu'elle ne pouvait statuer qu'au complet.

Et l'arrêt cité plus haut ajoute : « l'absence de l'un des membres constitue une nullité radicale de la décision qui intervient dans ce cas, une nullité d'ordre public, et qui peut, dès lors, être proposée pour la première fois devant la cour de cassation. »

D'ailleurs il appartient au juge de paix d'apprécier la

(1) Cass. 16 avril 1885. *Bulletin civ.* n° 80.

(2) Cass. 14 mai 1890. D. 91. 5. 208.

validité de la composition de la commission qui a rendu la décision (1).

Mais, avant d'examiner les autres conséquences qui découlent de ce que la commission administrative forme une véritable juridiction, et d'indiquer en particulier les qualités du jugement qu'elle doit rendre, comment les réclamations sont-elles soumises à la commission municipale, comment les réclamants peuvent-ils intervenir au débat ?

La réclamation a été portée sur le registre spécial à ce destiné et déposé dans chaque mairie ; elle a été formée avant l'expiration du délai de vingt jours. Le maire n'a pas à se constituer juge de la recevabilité des demandes qui lui ont été ainsi remises. Il n'a qu'un rôle d'intermédiaire ; sous quelque forme qu'elles se produisent, qu'elles émanent ou non de quelqu'un ayant qualité, il doit les soumettre à la commission municipale.

Du reste, si par suite de la négligence, de la mauvaise volonté ou du refus du maire, la commission municipale n'a pas connaissance des réclamations et ne peut, par conséquent, statuer sur les inscriptions ou les radiations qui en font l'objet, la jurisprudence de la cour de cassation autorise le réclamant à considérer sa demande comme rejetée et à la porter par voie d'appel devant le juge de paix. Nous retrouverons cette question à propos des réclamations qui peuvent être exercées contre les décisions de la commission municipale.

Le maire a d'ailleurs un autre devoir à remplir quand la réclamation émane d'un électeur autre que l'électeur lui-même. En effet, de même que lors de la publication de l'avis de dépôt de la liste électorale à la mairie il doit

(1) Cass. 8 mai 1878. D. 78. 1. 247.

prévenir les électeurs qui ont été l'objet d'une radiation d'office de la part de la commission administrative, de même ici, aux termes de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1874, « tout électeur dont l'inscription aura été contestée devant les commissions sera averti sans frais par le maire et pourra présenter ses observations ». C'est que l'électeur, dont le nom a été maintenu sur la liste par la commission administrative, est en droit de ne s'attendre à aucune contestation de la part de tiers électeurs. Fort de son maintien sur la liste il ne s'occupe plus des autres opérations électorales suivantes. Or, si sa radiation est demandée par un tiers, il faut qu'il puisse connaître l'objet, le motif de cette réclamation, car il est, au débat, partie nécessaire et doit être appelé à se défendre. Le défaut d'avis par le maire fournirait à l'électeur un moyen de nullité qu'il serait admis à faire valoir devant le juge d'appel.

Et de même, d'après la circulaire du ministre de l'intérieur du 19 mars 1849, qu'il faut, croyons-nous, appliquer encore, le maire doit informer le citoyen dont un tiers réclame l'inscription de même que celui dont on demande la radiation ; car il peut y avoir intérêt pour cet électeur à ne pas se laisser inscrire sur la liste électorale, parce qu'il exerce, par exemple, ses droits électoraux dans une autre commune.

Mais il ne faut pas aller plus loin et exiger du maire qu'il avertisse le réclamant de l'opposition que rencontre sa demande d'inscription (1). Sans doute le maire agira sagement en le prévenant mais il n'en a pas l'obligation légale ; celui qui forme une demande doit prévoir qu'une contestation peut se produire, et être prêt à y répondre.

La commission municipale, en possession des tableaux

(1) Cass. 15 mai 1877. D. 77. 1. 302.

de rectification dressés par la commission administrative, des réclamations formées contre le travail préparatoire, doit prononcer sur toutes les demandes qui lui sont soumises. Toute intervention est recevable de la part soit des électeurs intéressés, soit des tiers électeurs, soit du préfet ou du sous-préfet. Les réclameurs peuvent comparaître en personne devant la commission ou envoyer leurs observations par écrit ; ils peuvent se faire représenter par un mandataire. Tous les modes de preuves peuvent être employés, et la commission est autorisée à s'entourer de tous les renseignements qui lui paraissent utiles et propres à éclairer sa décision. Ces décisions ne sont astreintes à aucune forme spéciale ; toutefois de ce que cette commission constitue une juridiction, il résulte que la décision qu'elle rend, comme tout jugement, doit être motivée. (Circ. min. int. 30 nov. 1884). De plus, comme cette décision devra être le sujet de l'accomplissement de certaines formalités, la jurisprudence de la cour de cassation a décidé qu'elle devait être écrite et conservée en minute, faire connaître le nom des parties, l'objet de la demande, etc... « Attendu que l'obligation, pour les tribunaux de garder minute de leurs décisions est une règle générale qui s'applique à celles que rendent en matière électorale les commissions municipales, puisque ces commissions constituent de véritables juridictions..., attendu que cette obligation est d'ordre public »(1).

S'il est nécessaire que les cinq membres qui composent la commission aient délibéré sur le cas qui lui était

(1) Cass. 16 mars 1881. D. 81. 1. 487.

soumis, leur signature n'est pas exigée par la loi, celle du président suffit (1).

Dans quel délai doit donc statuer la commission municipale sur les réclamations formées devant elle ?

D'après l'article 8 de la loi du 15 mars 1849 la commission municipale devait statuer dans le délai de cinq jours. Depuis cette loi aucune autre n'est venue reproduire cette disposition ; un arrêt de la cour de cassation du 19 avril 1872 (2) a déclaré que ce délai n'était pas prescrit à peine de nullité ; faut-il dès lors en conclure qu'aucun délai n'est imparti aux membres de la commission municipale pour trancher les réclamations qui leur sont soumises ?

Il y a, croyons-nous, une date à laquelle doit expirer le pouvoir de la commission municipale et cette date est celle du 31 mars. « C'est à cette date en effet, dit M. Faye, que l'article 7 du décret réglementaire dispose que la liste est définitivement arrêtée, et l'article 8 dit qu'il ne pourra plus y être opéré d'autres changements que ceux qui auraient été ordonnés par le juge de paix. Il est permis d'en conclure qu'il ne peut plus en être ordonné par la commission municipale et que celle-ci a cessé d'exister (3) ».

Dès lors, l'omission de statuer par la commission administrative avant le 31 mars équivaldra à un rejet de la demande et permettra de recourir au juge d'appel.

Mais si la loi n'a pas fixé de délai minimum à la commission municipale pour statuer sur les réclamations, elle leur a imposé une formalité particulière écrite dans

(1) Cons. d'État, 6 août 1881. Lebon. p. 798.

(2) Cass. 19 avril 1872. D. 72. 1.400.

(3) Faye. *Manuel de Droit électoral*, p. 175.

l'article 4 § 2 de la loi du 7 juillet 1874 d'après lequel : « notification de la décision de la commission sera, dans les trois jours, faite aux parties intéressées par écrit et à domicile, par les soins de l'administration municipale ».

Par écrit et à domicile, telle est la seule exigence de la loi ; autrement la notification n'est soumise à aucune forme spéciale ; il faut seulement qu'il soit certain qu'elle a été faite ; la preuve pourrait résulter d'une simple lettre que l'intéressé reconnaîtrait avoir reçue. L'article 21 du décret organique exigeait le ministère d'un agent assermenté ; les lois suivantes n'ont pas reproduit cette disposition, mais, pour éviter les contestations possibles, les instructions ministérielles recommandent cette pratique de faire opérer la notification par un agent assermenté, ou d'exiger un récépissé.

La notification de la décision de la commission municipale a pour but de faire courir le délai de l'appel, mais cela ne peut être entendu que d'une notification exacte, conforme à la décision de ladite commission, et non d'une notification susceptible d'induire l'intéressé en erreur. D'ailleurs nous retrouverons cette notification dans la section suivante en traitant du délai dans lequel l'appel peut être interjeté.

Après l'expiration du délai d'appel, les décisions de la commission municipale, si elles n'ont pas été attaquées passent en force de chose jugée. Aucun recours n'est plus ouvert contre elles.

Cependant il ne faut pas donner trop d'extension au principe de la chose jugée qui s'applique aux décisions

électorales, car cette autorité de la chose jugée est en ces matières purement relative.

Ainsi il a été décidé que la décision d'une commission municipale, admettant l'inscription d'un habitant de la commune sur les listes électorales, sans que le demandeur eût aucun contradicteur et sans que la commission eût donné aucun motif, ne contenait pas les éléments constitutifs de la chose jugée. En conséquence, cette décision ne met pas obstacle à ce que le juge de paix, lors d'une révision nouvelle, ordonne la radiation de cet électeur pour cause d'incapacité résultant de condamnations prononcées contre lui (1). Mais si l'inscription a été prononcée contradictoirement, après l'expiration du délai d'appel, elle ne peut plus tomber que devant la production d'une cause nouvelle de radiation postérieure à cette décision. Si la radiation a été prononcée parce que l'électeur n'avait pas encore la capacité électorale, ou l'avait perdue, celui-ci ne pourrait plus obtenir son inscription qu'en prouvant qu'il l'a recouvrée, ou ne l'avait point perdue, à l'aide de titres nouvellement retrouvés ou officiellement délivrés.

L'autorité de la chose jugée est donc ici essentiellement relative et temporaire. Des faits ultérieurs peuvent toujours en modifier les effets légaux lors de la révision suivante.

L'autorité de la chose jugée résulte même si peu des décisions des commissions municipales que les demandes formulées et rejetées par elles peuvent être reproduites devant elles. Ainsi, un tiers prétend qu'un des électeurs inscrits a été condamné et doit être déclaré déchu du droit

(1) Cass. 18 mai 1881. D. 78. 1 324.

électoral, mais il n'a pas la preuve de son allégation. La commission rejette sa demande. Ce tiers pourra cependant la reproduire l'année suivante, et ainsi de suite s'il est parvenu à obtenir la preuve de son affirmation.

Mais, tant qu'un fait nouveau, justifiant une action en inscription ou en radiation, n'est pas établi, la commission doit statuer par une décision qui repousse la demande, en vertu du principe de l'autorité de la chose jugée. Car l'autorité de la chose jugée peut aussi bien être opposée en matière électorale qu'en toute autre, « la fixité des droits politiques n'important pas moins que la fixité des droits civils (1) ».

SECTION II

DE L'APPEL DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION MUNICIPALE

Si le jugement des contestations relatives à la révision de la liste électorale est confié en premier ressort à la commission municipale, et si cette commission constitue une véritable juridiction, l'intervention de l'autorité judiciaire ne fait cependant son apparition chez nous dans le contentieux de la liste électorale, qu'assez tardivement, pour trancher les difficultés nées des décisions de la commission municipale ; et encore c'est à l'émanation la plus faible du pouvoir judiciaire, au juge de paix, magistrat amovible, qu'est donnée la mission de statuer sur les recours, élevés par voie d'appel, contre les décisions de la commission municipale.

(1) Cass. 24 avril 1876. D. 76. 1. 231.

C'est le juge de paix du canton qui est compétent pour connaître de ces appels. Dans les villes qui comprennent plusieurs cantons, le juge compétent est celui du canton où l'inscription demandée ou contestée donnerait à l'électeur le droit de prendre part aux élections pour le conseil général. A Lyon les listes électorales, d'après la loi du 7 juillet 1874, sont dressées par arrondissement. Dès lors si un électeur demande son inscription sur la liste de l'un de ces arrondissements, en invoquant le domicile qu'il prétend avoir dans tel canton qui en fait partie, c'est à tort que le juge de paix d'un autre canton de ce même arrondissement se déclare incompétent pour connaître de cette demande (1).

Les dispositions qui concernent l'appel se trouvent dans le décret organique du 2 février 1832 art. 22 — le décret réglementaire du même jour art. 6 — la loi du 7 juillet 1874 art. 3 et 4 § 2. — Au cours de cette section nous citerons ces différents textes qui concernent cette voie de recours à mesure que nous aborderons le point particulier qu'ils visent.

Nous étudierons dans un premier paragraphe l'appel lui-même, c'est-à-dire, dans quel délai, dans quelles formes, par qui il peut être interjeté.

Dans un deuxième, nous examinerons quelle est la compétence du juge de paix relativement aux questions de formes et de fond et aux questions préjudicielles.

Enfin dans un troisième paragraphe, nous verrons la procédure à suivre par le juge de paix, les formalités qu'il a à remplir : la nécessité de l'avertissement, le délai dans lequel le jugement doit être rendu, les formes qu'il doit revêtir, enfin la signification qui doit en être faite.

(1) Cass. 26 janvier 1898. *Gaz. trib.* du 29 janvier 1898.

§ I

De l'appel. — (Sa recevabilité).

Pour être recevable, l'appel est astreint à certaines formalités :

Il doit être interjeté dans un certain délai.

Il doit revêtir certaines formes.

Tout le monde n'a pas qualité pour le former. Ce sont ces trois conditions qu'il faut envisager chacune séparément.

A. — Délais.

Les articles 21 du décret du 2 février 1852 et 4 § 2 de la loi du 7 juillet 1874 prescrivent le délai dans lequel pourra être formé un recours contre les décisions de la commission municipale : « Notification de la décision des commissions sera, dans les trois jours, faite aux parties intéressées, par écrit et à domicile, par les soins de l'administration municipale ; elles pourront interjeter appel dans les cinq jours de la notification. »

Ce délai n'est pas franc ; il n'est pas susceptible d'augmentation à raison des distances ; mais la loi du 13 avril 1895, modifiant l'article 1033 du code de procédure civile, renvoyant, jusqu'au lendemain, tout délai, franc ou non, dont le dernier jour est un jour férié, doit s'appliquer au délai d'appel des décisions de la commission municipale.

Ce délai ne court qu'à compter de la notification, quel que soit le temps écoulé et fût-ce après la clôture des listes. Et cette notification doit être régulière et prouvée.

Mais l'appel peut être interjeté même avant la notification de la décision attaquée.

Enfin ce délai doit être observé à peine de non recevabilité de l'appel. « La déchéance résultant de l'expiration du délai légal est d'ordre public, et doit dès lors être prononcée, même d'office par le juge de paix, lorsque, à défaut de conclusions, il a été, par la connaissance des faits ou la production des pièces, mis à même de statuer à cet égard (1) ».

D'après la loi donc, l'appel ne peut être interjeté que dans les cinq jours de la notification, mais la loi, en édictant cette disposition, ne s'est occupée que du cas où l'appel est formé par une des parties déjà en cause devant la commission municipale, et à laquelle devait être faite nécessairement une notification de la décision. Le délai de cinq jours ne peut trouver son application en ce qui concerne les tiers électeurs qui n'ont pas figuré comme parties à la décision de la commission municipale ; aucune notification ne doit leur être faite de la sentence intervenue, dès lors dans quel délai leur appel doit-il être déclaré ?

Une question devrait d'abord être étudiée, celle de savoir si les tiers non parties à la décision ont le droit d'interjeter appel. La solution donnée à cette question, que la jurisprudence a tranchée dans le sens de l'affirmative et que nous étudierons plus loin, en examinant quelles sont les personnes qui ont le droit de former appel des décisions de la commission municipale, n'est peut-être pas très conforme au texte et à l'esprit de la loi, et elle a fortement élargi le droit des tiers électeurs dans la révision des listes électorales. C'est une nouvelle action populaire

(1) Cass. 14 mai 1890. D. 91. 5. 208.

qui est ouverte à leur profit et qui peut être exercée non seulement par les tiers électeurs de la circonscription, mais encore par le préfet ou le sous-préfet. Aussi, du moment que l'on reconnaissait le droit d'appel à des personnes qui n'avaient pas été parties à la décision déférée et auxquelles aucune notification ne devait être faite, il était nécessaire, dès lors, de déterminer le point de départ et la durée du délai. « Attendu, dit un arrêt de la cour de cassation du 11 mai 1881 (1), que l'exercice de ce droit d'appel ne peut avoir pour point de départ que les décisions elles-mêmes et pour délai que le laps de temps accordé à tout électeur inscrit pour agir en vertu de son droit de contrôle des listes, dont l'appel n'est qu'un des modes d'exercice.... »

Le délai d'appel pour les personnes non parties à la décision part donc de la date même de la décision de la commission et non de celle de la publication de cette décision qui n'est point prescrite par la loi ; et sa durée est de vingt jours. Dans ce délai de vingt jours ne compte pas le jour de la prononciation de la décision, le dies a quo. Ainsi en a décidé la cour de cassation (2). Mais il peut arriver que le délai d'appel ne puisse prendre son point de départ de la date même de la décision rendue par la commission municipale et puisse s'exercer après la clôture des listes ; c'est le cas où un électeur n'a pu obtenir communication des décisions de la commission municipale ; il serait inadmissible qu'il encourût une déchéance quelconque tant qu'il est dans l'impossibilité d'agir. Aussi le délai d'appel ne commencera-t-il à courir pour lui que du jour où la communication des décisions lui aura été

(1) Cass. 11 mai 1881. D. 81. 5. 142.

(2) Cass. 23 mai 1889. D. 90. 1. 271.

faite et la limite extrême en est-elle reculée au 31 mars, jour où la liste doit forcément être rendue publique (1).

C'est également dans ce délai de vingt jours que peut être exercé le recours du préfet ou du sous-préfet.

Formé dans ce délai, l'appel ne peut pas être déclaré non recevable, par le motif qu'à la même date le juge de paix aurait déjà statué sur un appel formé contre la même décision, alors que cet appel a été déclaré non recevable, faute de production par l'appelant de la décision attaquée (2).

Cet appel, pouvant s'exercer dans un délai de vingt jours, accordé aux tiers électeurs, peut facilement suppléer à un appel formé par l'électeur lui-même et reconnu tardif ; l'appel, interjeté par ce dernier après l'expiration du délai de cinq jours qui lui était accordé, ayant été déclaré irrecevable, un tiers peut valablement appeler de la décision de la commission municipale dans les vingt jours (3).

B. — Formes.

D'après l'article 22 du décret organique du 2 février 1852 « l'appel sera formé par simple déclaration au greffe. » L'appel formé de toute autre manière ne serait pas recevable ; la cour de cassation a considéré comme irréguliers des appels interjetés par simple lettre missive adressée au juge de paix (4) ou par lettre recommandée envoyée au greffier (5). Cette nullité n'est pas d'ordre public puis-

(1) Cass. 12 août 1881. D. 81. 1. 229.

(2) Cass. 26 avril 1892. S. 93. 1. 206.

(3) Cass. 21 août 1882. D. 83. 1. 120.

(4) Cass. 29 mars 1881. D. 81. 1. 271.

(5) Cass. 9 avril 1894. S. 96. 1. 46.

qu'il s'agit d'une simple irrégularité de procédure ; le juge de paix peut la relever d'office ; il doit déférer aux conclusions prises sur ce point ; mais si cette nullité n'a pas été prononcée, et qu'elle n'ait pas été opposée par l'intéressé, elle est couverte, et ne peut plus être invoquée devant la cour de cassation (1).

M. Greffier demande qu'il soit toujours dressé acte de la déclaration ; et cependant la cour de cassation ne semble pas en faire une absolue nécessité, car dans un arrêt ancien, il est vrai, mais qui, croyons-nous, n'a pas été rapporté, elle a déclaré que la déclaration d'appel était valable quoique le greffier n'en ait pas dressé un acte signé de l'appelant et qu'il se soit borné à adresser un simple récépissé à ce dernier (2).

L'électeur intéressé, le tiers électeur qui désirent former appel peuvent se faire représenter par un mandataire de leur choix ; celui-ci doit justifier de la mission qu'il a reçue ; mais « nulle disposition de la loi n'exige que ce mandataire soit porteur d'une procuration écrite » (3).

Le juge de paix apprécie souverainement la réalité du mandat.

La déclaration d'appel, pour être recevable, doit contenir certaines énonciations ; elle doit faire connaître la qualité de l'appelant et spécialiser l'objet de son appel, indiquer la date de la décision attaquée, la produire, et préciser les noms des électeurs qu'il veut faire rayer ou inscrire (4).

L'appelant doit faire connaître la qualité en laquelle il

(1) Cass. 30 mars 1896. S. 97. 1. 338.

(2) Cass. 30 juillet 1849. D. 49. 1. 234.

(3) Cass. 22 juin 1880. D. 81. 1. 31.

(4) Cass. 7 août 1893. S. 97. 1. 46.

agit ; s'il exerce l'action pour lui-même ou s'il intente l'action publique.

L'appel ne serait pas recevable s'il était conçu en termes vagues et généraux ; l'appelant doit produire la décision de la commission municipale attaquée ; le défaut de production ne rendrait peut-être pas l'appel irrecevable, mais cette production est indispensable pour que le juge de paix puisse l'examiner et en vérifier l'irrégularité. Si l'appelant justifie de l'impossibilité qu'il a eue de se procurer cette décision, le juge de paix « a le pouvoir d'autoriser et même d'ordonner la délivrance de la copie de la décision » (1). De même l'appelant doit désigner nommément les électeurs objets de sa demande (2). Mais, en revanche, il a été jugé que l'appel était suffisamment explicite quand il avait donné ces différentes énonciations et qu'il ne devait pas être rejeté parce que la date de la décision de la commission municipale avait été omise, si toutefois cette date peut être facilement établie devant le juge de paix par les documents produits (3).

La loi, de même, « n'exige pas que l'appel soit accompagné des pièces destinées à justifier sa régularité. » (4). Ces pièces justificatives ne sont nécessaires que le jour de l'audience.

C. — Qui a qualité pour interjeter appel.

La loi du 7 juillet 1874, pas plus que le décret du 2 décembre 1852, ne parle de ceux qui peuvent former

(1) Cass. 21 juillet 1886. S. 87. 1. 134.

(2) Cass. 18 nov. 1884. *Bull. civ.* n° 271.

(3) Cass. 17 avril 1883. D. 84. 5. 186.

(4) Cass. 30 mars 1896. S. 97. 1. 358.

appel des décisions de la commission municipale. Aucune limite n'ayant été tracée à la jurisprudence, elle en a profité et la cour de cassation a admis une aussi large intervention des tiers en matière d'appel contre les décisions de la commission municipale qu'elle leur en avait reconnu contre celles de la première commission administrative.

A défaut de textes de loi, et si l'on s'en était tenu aux règles du droit commun, l'appel n'eût pu être formé que par chacune des parties qui avaient figuré devant la commission municipale (art. 466, c. de pr. civ.). Mais la cour de cassation, estimant « que le droit d'examen et de critique des listes électorales conféré à tout électeur inscrit, par l'article 19 du décret, conduit nécessairement à reconnaître aux tiers le droit d'interjeter appel, des décisions rendues en cette matière par les commissions municipales » (1), il en résulte que le droit d'interjeter appel appartient à tout électeur de la circonscription.

Ont donc qualité pour former appel, non seulement les électeurs, parties à la décision de la commission municipale, que ce soient les électeurs intéressés eux-mêmes ou les tiers électeurs qui, profitant de l'action publique, avaient réclamé contre des omissions, des inscriptions ou des radiations devant la commission municipale, mais encore tous les autres électeurs de la circonscription, le préfet ou le sous-préfet qui, n'ayant été pour rien dans la décision rendue, jugent bon d'intervenir dans l'appel.

Pour justifier la jurisprudence de la cour de cassation M. Faye (1) dit que « le droit de contrôle des électeurs

(1) Cass. 11 mai 1881. D. 81. 5. 142.

(1) Faye. *Manuel de droit électoral*. p. 178.

serait paralysé dans son exercice, s'il leur était interdit de protester contre les modifications apportées à leur insu par les décisions de la commission municipale à la liste publiée, alors surtout que l'on se trouve dans une matière où la tierce opposition ne peut être admise.»

Mais il nous semble que, si la cour de cassation s'appuie sur un article du décret du 2 février 1852, l'article 19, reproduit par les articles 4 de la loi du 7 juillet 1874 et 1 de la loi du 31 décembre 1875, elle en élude un autre, l'article 21 du même décret, ou tout au moins est forcée de combler par sa jurisprudence les lacunes qui, suivant elle, existent dans cet article.

En effet, et c'est ce qui a donné lieu à de nombreuses critiques des auteurs, Greffier (1), Bavelier (2), etc., contre ce droit reconnu à tous les électeurs, qui ne sont intéressés à la contestation que d'une façon générale ; l'article 21 du décret de 1852 prévoit un délai de cinq jours après la notification de la décision de la commission municipale faite à la partie intéressée, pour interjeter appel, du moment où la cour de cassation admettait d'autres personnes que les parties intéressées au bénéfice de l'appel, il ne pouvait plus être question du même délai, puisque la notification de la décision ne leur était pas faite, il fallait, dès lors, en créer un nouveau et par conséquent se mettre en contradiction ou au moins n'être plus en conformité avec l'esprit de la loi.

Puisque la loi électorale ne mentionnait qu'un délai de cinq jours pour former l'appel et que ce délai devait courir du jour de la notification faite aux parties inté-

(1) Greffier. *Formation et révision annuelle des listes électorales*, p. 267 et suiv.

(2) Bavelier. *Dictionnaire de droit électoral*.

ressées, c'est qu'elle n'entendait accorder le bénéfice de ce recours qu'aux seules parties intéressées. Et cela n'eût pas été violer le droit d'examen et de critique des listes électorales qui appartient aux électeurs que de ne leur reconnaître ce droit de vérification de la liste et de réclamation pendant le seul temps limitativement fixé par la loi, c'est-à-dire les vingt jours qui suivent la publication des tableaux rectificatifs. Au lieu de cela, les tiers peuvent attendre l'expiration de ce délai de vingt jours et, d'après la jurisprudence de la cour de cassation ne se décider à réclamer qu'après la décision de la commission municipale ; et encore la notification de la décision qui leur fait grief ne leur étant pas faite, il peut arriver que le délai de vingt jours, qui leur est ainsi reconnu pour interjeter appel, ne parte que du jour de la clôture des listes, date à laquelle sera faite la publication de la liste électorale, et où ils peuvent seulement peut-être, prendre connaissance de la décision de la commission municipale, la communication des listes leur ayant été refusée jusqu'à cette date.

Quoi qu'il en soit de cette dérogation à la règle générale et de droit commun de l'appel et à l'esprit de la loi, cette pratique n'a pas cessé d'être consacrée par une jurisprudence constante de la cour de cassation et le droit d'interjeter appel appartient aux mêmes personnes qui ont qualité pour réclamer, soit devant la commission administrative, soit devant la commission municipale, mais le délai, dans lequel elles pourront le former, varie, comme nous l'avons déjà vu, suivant qu'elles ont été ou non parties à la décision de la commission municipale.

Ce droit est ainsi reconnu à l'électeur intéressé, aux tiers électeurs, au préfet ou au sous-préfet.

Quant à ce droit d'appel de tout électeur inscrit sur une des listes de la circonscription, l'inscription qui lui donne seule le droit d'agir est celle qui existe lors de l'appel ; « l'appelant ne peut tirer argument en faveur de la validité de l'appel qu'il a formé comme tiers électeur de ce qu'un jugement rendu depuis son appel a ordonné son inscription (1) ». Et, à l'inverse, un juge de paix ne pourrait pas déclarer irrecevable un appel formé par un électeur inscrit sur la liste électorale par la commission administrative et dont la commission municipale a ordonné la radiation, alors que cet électeur serait en instance pour obtenir l'infirmité de cette décision.

Si le droit d'appel est donné aux mêmes personnes que celles qui avaient le droit de faire des réclamations, il est de même refusé à celles qui n'avaient pas le droit de formuler des réclamations. Ainsi les membres de la commission municipale, maire (2), délégué de l'administration (3), délégués du conseil municipal (4), ne peuvent se pourvoir par un appel contre une décision à laquelle ils ont concouru. Une intervention quelconque de leur part vicierait la sentence du juge de paix ; celui-ci ne peut, sous quelque forme que ce soit, admettre les membres de la juridiction du 1^{er} degré à justifier devant lui la décision à laquelle ils ont pris part (5).

Cela ne doit s'entendre que des membres de la commission municipale qui ont concouru à la décision susceptible d'appel. Car le membre de cette commission,

(1) Cass. 9 mai 1877. D. 77. 1. 206.

(2) Cass. 13 avril 1881. D. 81. 1. 272.

(3) Cass. 7 déc. 1880. D. 81. 1. 78.

(4) Cass. 27 avril 1895. S. 96. 1. 191.

(5) Cass. 29 mars 1893. D. 93.1. 568.

comme tiers électeur, peut former appel d'une décision à laquelle il est prouvé qu'il n'a pas concouru (1).

Et, de même, le maire, quoique président de la commission municipale, peut dans un cas particulier interjeter appel de la décision à laquelle cependant il a participé ; lorsque par délégation du sous-préfet il forme appel, cet appel est valable parce que ce n'est pas en son nom qu'il l'a déclaré et que c'est le sous-préfet qui est en cause devant le juge de paix (2).

§ II

Compétence du juge de paix.

C'est le juge de paix du canton qui est compétent pour connaître des appels formés contre les décisions de la commission municipale.

Mais en matière électorale, comme en tout autre, il peut être récusé, s'il se trouve dans un des cas prévus par le code de procédure. (art. 44).

Il ne peut connaître d'un litige dans lequel sont engagés ses parents en ligne directe ou en ligne collatérale, au degré déterminé par la loi. La récusation ne peut cependant être établie sur la parenté ou l'alliance du juge avec un membre de la commission municipale (3). En tous cas la récusation doit être motivée et alors le juge de paix doit s'abstenir (4).

Mais si aucune des parties n'oppose l'incompétence du

(1) Cass. 9 mai 1882. D. 83. 5. 193.

(2) Cass. 17 avril 1883. D. 84. 5. 186.

(3) Cass. 26 avril 1881. D. 81. 1. 271.

(4) Cass. 30 mars 1896. D. 27. 1. 260.

juge, et n'use de la faculté de récusation qui lui est accordée, elle ne peut pas devant la cour de cassation invoquer à l'appui de son pourvoi un moyen tiré de cette irrégularité (1).

Les règles de la compétence du juge de paix en matière d'appel des décisions de la commission municipale ne sont pas encore fixées d'une manière bien certaine par la jurisprudence de la cour de cassation ; des arrêts sont encore rendus en sens contraire (2). D'ailleurs ses attributions sont très étendues : il est juge de la régularité des opérations de la commission municipale et de la recevabilité de l'appel, mais il statue également au fond sur les réclamations à lui soumises ou les points qu'il évoque ; enfin il doit, quand il s'agit de questions préjudicielles (et ces circonstances sont laissées à son appréciation), surseoir à rendre sa sentence.

D'où il faut examiner sa compétence à un triple point de vue et l'envisager tour à tour relativement aux questions de forme, aux questions de fond et aux questions préjudicielles.

A. — Questions de forme.

Le juge de paix est juge d'appel, par conséquent juge du second degré ; il ne peut donc statuer qu'autant qu'il y a une décision en premier ressort ; et cette décision doit avoir été rendue par la commission municipale, juge du premier degré. « Attendu que le juge de paix constitué juge d'appel est sans pouvoir pour statuer sur les demandes, soit en inscription, soit en radiation, qui n'ont pas

(1) Cass. 8 juin 1880. D. 80. 1. 280.

(2) Cass. 3 juin 1891. *Bull. civ.* n° 99. Cass. 2 mai 1892. S. 93. 1. 55.

été préalablement portées devant la commission municipale, seule compétente pour les apprécier en premier ressort » (1). C'est ici qu'il faut rappeler l'observation faite plus haut que la commission administrative n'est point une juridiction statuant au premier degré et que ses décisions ne peuvent être déférées au juge de paix par la voie de l'appel ; les seules réclamations que l'on peut faire contre le travail fait par la commission administrative doivent être portées devant la commission municipale (2). Si donc la décision rendue par la commission municipale n'est pas représentée, le juge est, en principe, incompétent pour statuer parce que cette décision n'existe pas.

Parmi toutes les questions de forme soumises à l'appréciation du juge de paix, c'est là le point le plus délicat ; car si le juge de paix n'est tenu de statuer que sur les réclamations dont il est régulièrement saisi et de ne déclarer recevables, que les appels régulièrement formés (3), s'il constate souverainement l'observation des délais légaux exigés et des formes requises pour l'appel et si les appelants ont bien qualité pour user de cette voie de recours, peu de difficultés sont nées en dehors du cas de l'application de la règle nécessitant la production de la décision prise par la commission municipale.

C'est qu'en effet si cette règle générale, règle d'ordre public et dont la violation constitue de la part du juge de paix un excès de pouvoir (4), avait été appliquée exactement, elle eût été la source d'injustices criantes ; il eût pu se faire que le maire, en refusant de recevoir les réclama-

(1) Cass. 4 mai 1881. D. 81. 1. 483.

(2) Cass. 7 décembre 1881. D. 82. 1. 128.

(3) Cass. 5 juillet 1880. D. 81. 1. 80.

(4) Cass. 8 août 1900. D. 1900. 1. 459.

tions ou en retenant les demandes à lui remises, fût arrivé ainsi à soustraire ces réclamations aux décisions de la commission municipale et empêcher le droit de contrôle de s'exercer plus loin, la nécessité de la production de la décision de la commission municipale étant exigée devant la juridiction d'appel, et cette décision n'ayant pas été rendue.

Aussi la cour de cassation s'est-elle appliquée à défendre avec énergie et à protéger les droits des électeurs contre le mauvais vouloir et les manœuvres de certains maires ; s'appuyant sur le droit de contrôle des électeurs, droit qu'elle avait déjà élargi en reconnaissant aux tiers, non parties à une décision, un délai de vingt jours pour interjeter appel, elle a reconnu aux électeurs, afin que leur droit de contrôle fût respecté, la faculté de porter directement leur action devant le juge de paix toutes les fois que, par un fait constaté de l'administration, ils ont été mis dans l'impossibilité d'obtenir une décision de la commission municipale.

Dans tous ces cas exceptionnels, c'est à l'appelant à établir la preuve qu'il a formé une réclamation en temps utile, qu'il n'a pas été rendu de décision, qu'il n'a pu en prendre connaissance, ou qu'elle ne lui a pas été notifiée, etc.

Ces cas différents où la cour de cassation s'est prononcée sont ramenés à trois par M. Faye (1).

C'est d'abord le refus du maire de recevoir les réclamations dans les vingt jours de la publication des listes (2), ou le fait par le maire de s'être abstenu de porter la demande devant la commission municipale (3), ou enfin

(1) Faye. *Manuel de droit électoral*, page 187 et suiv.

(2) Cass. 3 juin 1891. *Bull. civ.* n° 99.

(3) Cass. 25 novembre 1874. *D.* 75. 1. 78.

l'omission de statuer de la part de la commission municipale (1), qui, d'après la cour de cassation, donnent directement le droit d'appel devant le juge de paix. Il faut, croyons-nous, assimiler à ces hypothèses qui équivalent à une décision de rejet de la part de la commission municipale, celle où la décision n'existe pas parce qu'elle a été rendue verbalement et qu'il n'en a pas été dressé minute.

Le second cas où, d'après M. Faye, la cour de cassation a reconnu le droit d'appel direct, est celui où l'électeur établit qu'il n'a pu former sa réclamation en temps utile pour saisir la commission et cela par un fait indépendant de sa volonté et imputable à l'administration ; par exemple, le refus de communication du tableau rectificatif ; la fermeture des portes de la mairie pendant le délai des réclamations (2).

Enfin le troisième cas où l'électeur peut s'adresser directement au juge de paix est celui où, rayé par la commission administrative de la liste où il figurait l'année précédente, l'électeur n'a pas été avisé par le maire conformément à l'article 4 de la loi du 7 juillet 1874, et qu'il n'a su cette radiation que trop tard pour porter sa réclamation devant la commission municipale (3).

Telle est la règle tracée aux juges de paix par la jurisprudence de la cour de cassation en matière de recevabilité d'appel lorsque la décision de la commission municipale n'est pas représentée.

Il ne faut pas d'ailleurs confondre ce cas où la décision fait défaut et celui où la décision est représentée mais dépourvue de formes judiciaires. Et, en effet, même

(1) Cass. 25 novembre 1892. *Bull. civ.* n° 84.

(2) Cass. 10 mai 1881. D. 81. 1. 483.

(3) Cass. 30 avril 1890. D. 91. 1. 207.

quand l'expédition de la décision d'une commission municipale lui est produite, le juge de paix, avant d'en examiner la valeur au fond, en apprécie la valeur en la forme. Est nulle la décision de la commission municipale si elle a été rendue par moins de cinq membres. Le juge de paix doit relever d'office cette nullité ; s'il confirmait une décision entachée de nullité, il violerait la loi en ordonnant l'exécution d'un acte auquel n'est pas reconnu le caractère d'un jugement (1). Cette nullité prononcée et le litige ne pouvant rester sans solution, aucune autre compétence que celle du juge de paix n'existant plus, il doit évoquer l'affaire et statuer au fond. (2).

B. — Questions au fond.

Après avoir apprécié les questions de forme, le juge de paix doit examiner quant au fond les réclamations qui lui sont soumises par voie d'appel. Il est tenu de statuer sur chacun des chefs des conclusions qui lui sont soumises et ne peut laisser sans solution la cause portée devant lui. En vertu de l'effet dévolutif de l'appel cette cause revient tout entière devant lui, comme s'il avait été le premier saisi et il a un pouvoir d'appréciation souverain. Il doit, comme un juge ordinaire, examiner les circonstances de la cause, rechercher si, d'après la loi, les inscriptions ou radiations demandées doivent être faites ; si les décisions de la commission municipale doivent être maintenues ou annulées. Il lui appartient d'apprécier si un citoyen remplit les diverses conditions prescrites pour l'inscription sur la liste électorale, si celui qui a formé la réclamation a bien le droit de la faire, etc.

(1) Cass. 14 mai 1890. *Bull. civ.* n° 90.

(2) Cass. 26 Juin 1881. D. 81. 5. 147.

Il peut d'ailleurs s'entourer de tous les renseignements utiles et même ordonner une enquête. Toutes les justifications possibles, toutes les pièces probantes peuvent être produites devant lui ; qu'elles aient été ou non soumises à la commission municipale (1) ; et comme l'appel est dévolutif de toute la cause à la juridiction du juge de paix l'appelant peut jusqu'au jour du jugement fournir les titres qu'il juge nécessaires à l'appui de sa demande (2).

Du reste, ce n'est pas seulement par titres et par écrits que la preuve des faits allégués peut être établie, tous les modes de preuve de l'article 1316 du code civil, tous les modes de preuve admis par le droit commun peuvent être employés devant le juge de paix, sauf cependant le serment décisoire interdit en cette matière par la cour de cassation pour « des motifs d'ordre public et dans l'intérêt supérieur de la sincérité des listes électorales (3) ».

Toutes les fois que des documents sont produits, alors même qu'ils n'auraient pas un caractère légal, ils s'imposent à l'examen du juge sans que celui-ci puisse les écarter s'il ne donne pas les motifs qui l'ont déterminé à ne pas s'y arrêter ; car, et nous le verrons en étudiant les conditions auxquelles doit satisfaire le jugement rendu par le juge de paix, cette sentence doit être motivée et motivée de façon à faire connaître non seulement les raisons qui ont déterminé le juge à adopter la décision qu'il a prise mais encore celles qui ont amené de sa part le rejet des moyens proposés à l'encontre de sa dé-

(1) Cass. 29 avril 1897. D. 98. 1. 218.

(2) Cass. 30 mars 1896. S. 97. 1. 413.

(3) Cass. 30 avril 1885, S. 86. 1. 131.

cision et le refus de prendre en considération les documents invoqués (1).

Mais, si tel est le devoir du juge de paix, et s'il doit s'incliner devant les preuves qui ont un caractère authentique, il peut, pour les autres pièces à lui produites et ne présentant pas ce caractère, éclaircir ses doutes en se livrant aux vérifications qu'il juge nécessaires. Il ne peut cependant les écarter tant qu'il n'a pas acquis la preuve de leur fausseté (2).

Malgré ces simples formalités auxquelles doit se soumettre le juge de paix, sa compétence est donc, quant au fond, souveraine en principe. Cependant l'étendue de ses attributions et de ses pouvoirs est limitée par la loi dans un cas auquel nous arrivons maintenant.

C. — Questions préjudicielles.

Le juge de paix doit surseoir à statuer quand il s'agit de questions d'état ; telle est la règle qui ressort des dispositions contenues dans l'article 22 du décret du 2 février 1852, confirmé par l'article 3 de la loi du 7 juillet 1874. « Si la demande portée devant lui implique la solution préjudicielle d'une question d'état, le juge de paix renverra préalablement les parties à se pourvoir devant les juges compétents, et fixera un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle devra justifier de ses diligences. Il sera procédé, en ce cas, conformément aux articles 855, 856 et 858 du code de procédure civile ». (art. 22 Décr. du 2 février 1852). Ainsi le juge de paix qui est, en principe, souverain appréciateur des faits

(1) Cass. 30 mars 1896. S. 97. 1. 412.

(2) Cass. 29 mars 1892. *Fand. fr. pér.* 92. 7. 85.

allégués par les appelants, n'est pas compétent pour statuer sur les questions d'état ; c'est le tribunal civil qui doit remplir cette mission ; et cette règle est d'ordre public, le juge de paix doit l'appliquer lui-même d'office, s'il n'y est pas requis par les parties ; ce moyen peut être invoqué pour la première fois devant la cour de cassation (1).

D'après le décret de 1852 le juge de paix doit surseoir à statuer quand il s'agit de la solution préjudicielle d'une question d'état. Par question préjudicielle, il faut entendre celle dont la solution peut entraîner celle du litige au fond ; et quant aux questions d'état en matière électorale ce sont le plus souvent celles qui touchent à la nationalité de l'électeur dont l'inscription ou la radiation sont demandées. A prendre à la lettre le texte de l'article 22 du décret, il faudrait en conclure qu'en présence d'une question d'état, le juge de paix doit toujours surseoir à statuer. Or, il résulte de la jurisprudence de la cour de cassation que le juge de paix ne doit appliquer la règle du sursis qu'autant que la question est de nature à soulever un débat sérieux (2). D'où il ressort que les limites de la compétence du juge de paix en matière de questions préjudicielles sont impossibles à fixer d'une façon absolue, qu'elles dépendent des circonstances et de la nature de la contestation.

S'inspirant des solutions émises par les arrêts de la cour suprême, M. Greffier (3) en a conclu « 1^o) que le juge de paix ne doit pas surseoir par cela seul qu'une exception préjudicielle est produite ; 2^o) qu'il doit statuer sur

(1) Cass. 26 mars 1879. D. 79. 1. 203.

(2) Cass. 7 avril 1883. D. 84. 5. 189. Cass. 22 avril 1896. D. 96. 1. 363.

(3) Greffier. *Formation et révision annuelle des listes électorales* page 338.

l'exception, quand les pièces produites ne laissent point subsister de doutes sérieux sur la nationalité française ou étrangère de l'électeur inscrit ou contesté ; 3^o) qu'il doit surseoir si les pièces présentées ne forment encore qu'une réunion de présomptions dont il importe de vérifier la valeur probante au moyen de l'examen, soit de la législation, soit de faits demeurés encore incertains. »

Mais ces règles ne tracent que d'une façon très vague les devoirs du juge de paix en face d'une question préjudicielle, et ne visent que les difficultés élevées sur les questions de nationalité. Or l'application de l'article 22 du décret de 1852 ne doit pas être restreinte au cas, le plus fréquent sans doute, où une contestation électorale donne lieu à la solution préjudicielle d'une question d'état, et elle doit être faite à « celui où il y aurait lieu d'interpréter un acte de l'administration ou de trancher une question relevant de l'autorité administrative » (1). En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, un juge de paix, membre de l'ordre judiciaire, ne peut connaître des affaires qui sont de la compétence de l'autorité administrative. Il doit donc appliquer la règle du sursis. Il doit le faire aussi, si une inscription en faux est intentée par une des parties soit contre la décision de la commission municipale, soit contre une pièce invoquée par l'adversaire à l'appui de sa prétention (2), ou si une action criminelle est déjà ouverte.

En dehors de ces deux cas ce sont les seules questions préjudicielles d'état, qui obligent le juge de paix à surseoir à statuer et seulement lorsque « la contestation a une apparence sérieuse ». Parmi ces questions d'état, celles

(1) Cass. 13 avril 1893. D. 93. 1. 553.

(2) Cass. 20 décembre 1880. D. 81. 1. 79.

qui constituent « une véritable action en rectification d'un acte de l'état civil et en retranchement d'une mention y figurant » sont absolument indépendantes du droit électoral et de la compétence du juge de paix⁽¹⁾. Et, de même, le juge de paix ne doit pas surseoir quand il s'agit pour lui de constater l'existence d'une condamnation frappant un individu et d'interpréter la loi édictant la peine qui doit affecter celui-ci ; ce n'est là qu'un litige sur le droit à l'inscription où sa compétence est souveraine ⁽²⁾.

Lorsque le juge apprécie qu'il y a lieu à sursis, il n'est pas pour cela dessaisi. Il renvoie les parties à se pourvoir devant le tribunal civil, où l'affaire est portée par voie de requête au président du tribunal et où il y sera procédé suivant les articles 855, 856, 858 du code de procédure civile. Le juge de paix fixe en même temps un bref délai dans lequel la partie qui a élevé la question préjudicielle devra justifier de ses diligences. Mais comme le litige ne peut rester en suspens, si le délai expire sans avoir été utilisé, le juge de paix, auquel la preuve n'est pas dès lors rapportée, statue au fond et apprécie souverainement la contestation.

§ III

Procédure.

Le délai dans lequel l'appel peut être interjeté, les formes qu'il doit revêtir, les personnes ayant qualité pour

(1) Cass. 29 avril 1890. D. 90. 1. 429.

(2) Cass. 26 mars 1879. D. 79. 1. 204.

user de ce recours étant connus, la compétence du juge de paix ayant été examinée, la procédure en usage devant lui reste encore à étudier, et ce sera l'indication des devoirs qui lui incombent en ce qui concerne l'avertissement qu'il doit donner aux parties intéressées, le délai dans lequel il doit statuer, les formes que doit revêtir sa sentence et la notification du jugement.

A. — *Avertissement.*

En matière ordinaire, la procédure devant le juge de paix commence toujours par la citation à comparaître devant lui (art. 1, code de procédure civile). En matière électorale, l'avertissement donné par le juge de paix remplace la citation. « Le juge de paix statuera.... dit l'article 22 du décret du 2 février 1862, sur simple avertissement donné, trois jours à l'avance, à toutes les parties intéressées. »

L'inobservation de cette formalité peut entraîner la nullité de la sentence, parce qu'elle constitue une violation du droit de la défense et la nullité résultant de cette formalité d'ordre public peut être invoquée devant la cour de cassation (1). Mais la cour suprême a aussi jugé que le défaut d'avertissement pouvait être couvert par la comparution sans objection de la partie non avertie et par les conclusions prises par elle au fond, sans exciper de l'inobservation de la formalité (2). Bien plus, même, la cour a décidé qu'elle ne devait pas relever ce moyen d'office lorsque, devant elle, le demandeur ne l'invoquait pas.

(1) Cass. 22 juin 1880. D. 81. 1. 31.

(2) Cass. 17 avril 1880. D. 80. 1. 155.

D'ailleurs, la nullité, soit pour défaut d'avertissement, soit pour inobservation du délai de trois jours, ne peut être demandée que par la partie à l'égard de laquelle les prescriptions de la loi n'ont pas été observées, et non par celles qui, ayant reçu l'avertissement, n'ont éprouvé aucun grief personnel de l'inobservation de la formalité (1). Le décret de 1852 nous dit que « le juge de paix statuera par simple avertissement... » Cet avertissement n'est soumis à aucune forme spéciale : il doit régulièrement être remis à la personne et à son domicile ; mais à défaut de ces indications précises, l'avertissement à comparaître sera valablement transmis par le juge de paix au maire de la commune où l'inscription des intéressés a été ordonnée par la commission municipale, à charge par lui de le leur faire parvenir (2).

L'avertissement doit être donné trois jours à l'avance ; c'est là un délai franc. « La formule de la loi, dit un arrêt de la cour de cassation du 28 avril 1896 (3), exclut nécessairement, de la supputation du délai, le jour où l'audience doit être tenue et, en vertu des principes généraux, on ne doit pas non plus y comprendre le jour où l'avertissement est donné. »

« L'avertissement doit être donné à toutes les parties intéressées, » dit aussi l'article 22 du décret. Quelles sont donc les parties intéressées ? Ce sont d'abord les appelants ; ce sont toutes les personnes qui ont figuré devant la commission municipale en qualité de demandeurs ou de défendeurs ; ce sont les personnes dont on demande l'inscription ou la radiation ; ce sont en un mot toutes

(1) Cass. 31 mars 1893. S. 97. 1. 356.

(2) Cass. 11 juillet 1893. D. 96. 1. 245.

(3) Cass. 28 avril 1896. D. 97. 1. 43.

les personnes qui seront atteintes par la décision du juge de paix (1). Les électeurs qui ont adressé des demandes personnelles à la commission municipale, les tiers électeurs qui ont exercé l'action populaire, le préfet ou le sous-préfet auquel est reconnu le même droit, enfin ces mêmes personnes ou d'autres encore qui n'ayant pas, pour des faits indépendants de leur volonté, été parties devant la commission municipale ont pu cependant interjeter appel, sont des parties intéressées et le juge de paix agira avec sagesse en adressant l'avertissement à tous ces différents intimés.

L'envoi de l'avertissement, nous le retrouverons en étudiant les qualités du jugement, doit à peine de nullité être mentionné dans le jugement (2).

B. — Délai dans lequel le juge de paix doit statuer.

D'après l'article 22 du décret de 1852 le juge de paix doit statuer dans les dix jours, c'est-à-dire dans les dix jours qui suivent la déclaration de l'appel au greffe de la justice de paix. Cette exigence de la loi est bien mitigée dans la pratique par la jurisprudence de la cour de cassation, car elle a décidé que ce délai n'est pas établi à peine de nullité du jugement postérieur (3). Ce n'est là qu'un conseil donné au juge de paix de faire venir d'urgence les affaires électorales. Aucune sanction n'est édictée pour le cas même où l'avertissement n'aurait pas été donné avant l'expiration dudit délai (4). Cependant, si la

(1) Cass. 21 avril 1875. S. 75. 1. 470.

(2) Cass. 29 avril 1878. S. 78. 1. 427.

(3) Cass. 27 juillet 1887. D. 88. 1. 344.

(4) Cass. 12 juillet 1893. S. 93. 1. 357.

décision du juge de paix avait été volontairement retardée afin d'empêcher certains électeurs de prendre part au scrutin, cela pourrait être une cause de nullité des opérations (1).

Si on peut dire que ce délai maximum de 10 jours n'est pas rigoureusement prescrit, le juge de paix doit, en revanche, se conformer à un délai minimum et il ne peut statuer avant l'expiration du délai de trois jours qui doit suivre l'avertissement donné par lui aux parties intéressées (2).

C. — Qualités du jugement.

« Le juge de paix statuera sans frais, ni forme de procédure », dit l'article 22 du décret de 1852. En effet, le juge de paix ne doit obéir qu'à une double prescription : avertir les parties intéressées et les entendre à l'audience fixée. En dehors de ces formalités toute la procédure doit être simplifiée ; les parties peuvent comparaître en personne ou par mandataire ; elles peuvent produire toutes les justifications qu'elles jugent utiles ; tous les modes de preuve peuvent être employés, sauf le serment que des motifs d'ordre public ont déterminé la jurisprudence à écarter ; le juge de paix peut remettre la prononciation de son jugement à un jour ultérieur ; il peut même n'en pas préciser la date et le rendre hors la présence de la partie ; aucune forme de procédure n'est imposée.

Mais là doit s'arrêter la disposition de faveur de l'article 22 du décret, et la dispense des formes ordinaires de la procédure ne s'étend pas au contenu même du juge-

(1) Conseil d'état, 15 décembre 1888. Lebon p. 994.

(2) Cass. 1^{er} mars 1882. D. 83. 3. 193.

ment. La sentence du juge de paix doit être rendue dans les formes prescrites par la loi pour toute décision judiciaire et remplir les conditions substantielles des jugements. En un mot dans les jugements rendus par le juge de paix en matière électorale on doit trouver la rédaction des qualités que l'on rencontre dans tous les jugements ordinaires. Différentes mentions doivent y être portées à peine de nullité.

Ces mentions concernent la publicité de l'audience (1) ; et cette mention faite dans une sentence rendue en matière électorale, qu'elle a été prononcée par le juge de paix en son prétoire, emporte présomption légale de la publicité de l'audience (2).

Ces mentions concernent le nom du magistrat et l'assistance du greffier. La présence du ministère public, qu'il y soit constaté ou non que le commissaire de police, en remplissant les fonctions, ait déposé des conclusions ou n'en ait pas donné, entraîne la nullité du jugement (3).

Elles concernent encore les noms des parties, leurs conclusions, un exposé sommaire des faits, l'accomplissement de la formalité de l'avertissement, la déclaration d'appel, l'indication de la décision déférée, la comparution ou l'absence des parties etc... (4).

Elles concernent les motifs ; c'est la partie la plus essentielle du jugement, c'est pour violation à la règle contenue dans l'article 7 de la loi du 20 avril 1810, c'est pour défaut de motifs que les jugements sont le plus souvent argués de nullité. Le juge de paix ne peut pas ordonner une inscription ou une radiation sans s'expliquer sur les moyens

(1) Cass. 11 mai 1880, D. 80. 1. 336.

(2) Cass. 31 mars 1896, S. 97. 1. 356.

(3) Cass. 1 avril 1884, *Bull. civ.* n° 68.

(4) Cass. 3 mai 1880, S. 81. 1. 85. — 21 avril 1896, S. 97. 1. 239.

invoqués par les parties. Il doit faire connaître non seulement les raisons qui ont dicté la décision qu'il a prise, mais encore celles qui lui ont fait rejeter les moyens proposés par les appelants. Et encore, le juge de paix ne peut, à l'appui de la sentence qu'il a rendue, alléguer un motif général et, par exemple, rejeter une demande d'inscription en déclarant que le demandeur ne justifie pas des conditions légales de l'électorat ; il doit indiquer quelles conditions particulières le demandeur aurait dû remplir (1). Enfin une dernière mention doit être faite, celle de la signature du jugement par le juge et par le greffier (2).

D. — Notification du jugement.

La sentence du juge de paix une fois rendue, une double notification doit en être faite, une notification à l'administration de la part du juge de paix, une signification faite à son adversaire par la partie qui a intérêt à faire courir les délais de cassation.

Le juge de paix n'a à faire aucune notification aux parties ; (3) mais, conformément à l'article 6 du décret réglementaire du 2 février 1852, il « donnera avis des infirmations, par lui prononcées, au préfet et au maire dans les trois jours de la décision. » Cette notification purement administrative ne peut faire courir le délai de l'opposition ou du recours en cassation contre la décision du juge de paix (4).

(1) Cass. 2 mai 1892. S. 93. 1. 53.

(2) Cass. 22 mai 1895. S. 96. 1. 244.

(3) Cass. 4 mai 1880. D. 80. 1. 334.

(4) Cass. 12 février 1883. D. 84. 1. 280.

Ce délai ne peut courir que de la notification faite par une des parties à son adversaire. « Le pourvoi n'est recevable, dit l'article 23 du décret organique du 2 février 1852, que s'il est formé dans les 10 jours de la notification de la décision. » C'est là en effet la seule utilité de cette signification. Il ne résulte en effet aucune nullité de ce que la sentence du juge de paix n'est pas notifiée(1).

La signification du jugement est faite en matière électorale, comme en matière civile, à la requête de la partie qui a intérêt à faire courir les délais de cassation. (2)

SECTION III

DU POURVOI EN CASSATION

Bien que les jugements, rendus par le juge de paix en matière électorale, soient en dernier ressort, il résulte cependant de l'article 23 du décret organique du 2 février 1852 qu'ils sont susceptibles d'un recours devant la cour de cassation. « La décision du juge de paix est en dernier ressort, dit cet article, mais elle peut être déférée à la cour de cassation. » Ce n'est pas à dire pour cela que la cour suprême constitue un troisième degré de juridiction car, en étudiant ce dernier mode de recours établi par nos lois électorales, nous verrons que la cour ne juge pas les procès et limite son examen aux seules formes du jugement.

Mais avant d'entrer dans l'étude de ce pourvoi et d'examiner successivement d'abord le pourvoi en lui-même, c'est-à-dire le délai dans lequel il peut être formé, contre quels jugements il peut seulement l'être, enfin ceux qui

(1) Cass. 30 mars 1896. S. 97. 1. 358.

(2) Cass. 43 mai 1853. D. 54. 5. 117.

ont qualité pour user de ce recours, et de considérer ensuite la procédure qui doit être suivie, c'est à-dire la forme dans laquelle le pourvoi doit être déclaré, la dénonciation qui doit en être faite et l'arrêt rendu par la cour, une question doit être élucidée.

Le décret de 1852 ne parle que d'une seule voie de recours contre les jugements qui émanent du juge de paix : le pourvoi en cassation ; n'existe-t-il pas cependant d'autres voies de recours contre ces décisions ?

La tierce opposition, la requête civile, l'opposition ne peuvent-elles donc pas être employées contre la sentence du juge de paix ?

En l'absence de texte de loi il faut s'en rapporter aux décisions de la jurisprudence et si elles n'ont pas admis les deux premières voies de recours, elle ont décidé que l'opposition était recevable en la matière.

En matière civile, et d'après l'article 474 du code de procédure civile, « une partie peut former tierce opposition à un jugement qui préjudicie à ses droits et lors duquel, ni elle, ni ceux qu'elle représente n'ont été appelés. » La cour de cassation a pensé que le droit d'intervention des tiers avait été si largement facilité tant devant la juridiction du 1^{er} degré que devant celle du second, qu'il n'était pas utile d'admettre la tierce opposition en matière électorale. « L'existence de cette voie de recours extraordinaire serait incompatible avec la procédure spéciale créée par la loi électorale et notamment avec les délais imposés par la loi pour les recours à former, soit par les parties, soit par les tiers (1) ».

Quant à la requête civile, que beaucoup d'auteurs n'ad-

(1) Cass. 5 mai 1896. S. 97. 1. 192.

mettent pas contre les décisions de justice de paix en général, elle n'a pas plus été admise par la cour de cassation ; les causes qui donnent lieu, d'après l'article 480 du code de procédure, à l'ouverture de cette voie de recours sont les mêmes que celles qui entraînent le pourvoi en cassation ; du moment où celui-ci est possible il n'est pas besoin de compliquer la procédure des formalités longues, rigoureuses et coûteuses qui entourent la requête civile (1).

Mais, à côté du recours en cassation et à défaut de ces deux autres voies de recours extraordinaires, celle de l'opposition est ouverte. D'après l'article 20 du code de procédure civile « la partie condamnée par défaut pourra former opposition... » La loi électorale est muette sur l'application de l'opposition contre les jugements rendus par les juges de paix ; mais cette voie de recours a toujours été reconnue. Sous la loi de 1831 on admettait déjà que les jugements par défaut rendus en matières électorales étaient susceptibles d'opposition (2) ; et depuis le décret de 1852 de nombreux arrêts de la cour de cassation sont venus consacrer cette pratique. « L'article 20 du code de procédure civile, dit un arrêt du 11 mars 1863 (3), constitue une règle de droit commun, qui tient à la liberté de la défense et repose sur ce principe que nul ne doit être jugé sans avoir été entendu ; elle est dès lors applicable à toutes les matières de la compétence du juge de paix, toutes les fois qu'il n'y a pas été dérogé par la loi ; or, le décret organique du 2 février 1852 ne contient aucune dérogation, soit explicite, soit implicite au principe du droit d'opposition, il doit donc recevoir son application. »

(1) Cass. 20 juin 1882. D. 82. 1. 343. 5 avril 1897. S. 98. 1. 287.

(2) Cass. 23 juin 1846. D. 46. 1. 428.

(3) Cass. 11 mars 1863. D. 64. 1. 139.

Les règles concernant l'opposition en matière civile ordinaire doivent, dès lors, être transportées à l'opposition en matière électorale et elles ont trait aux jugements qui sont susceptibles de cette voie de recours, aux personnes qui ont le droit de la former, au délai dans lequel elle doit se produire, aux formes qu'elle doit revêtir, à l'effet auquel elle doit aboutir. Si toutes ces conditions sont remplies l'opposition est recevable.

Les seuls jugements susceptibles d'opposition sont ceux qui ont été rendus par défaut. Le jugement est par défaut lorsqu'une partie qui a reçu l'avertissement, que doit lui donner le juge de paix, n'a pas comparu. Si cette partie intéressée n'a pas reçu d'avertissement, ce défaut ne lui donne pas ouverture à opposition, mais à cassation (1). Tout jugement contradictoire est insusceptible d'opposition et la cour de cassation a fait rentrer dans cette catégorie la décision intervenue après l'expiration du délai demandé par une partie pour produire des pièces au procès, alors que cette partie ne s'est pas présentée devant le juge de paix au jour fixé pour la production (2). De même, et à la différence des matières ordinaires, où les parties doivent être entendues en personne ou par un fondé de pouvoirs, celles-ci peuvent en matière électorale, où aucune forme de procédure n'est prescrite, se borner à transmettre au juge de paix leurs conclusions ou moyens de défense, et cela suffit pour lier contradictoirement le débat (3).

Ce sont les seules parties au procès, c'est-à-dire celles qui ont reçu l'avertissement et ne se sont pas présentées

(1) Cass. 4 avril 1883. D. 84. 5. 187.

(2) Cass. 30 mars 1863. D. 63. 1. 139.

(3) Cass. 30 mars 1895. S. 97. 1. 358.

à l'audience qui peuvent attaquer la sentence par l'opposition ; et encore, ce droit ne leur est pas reconnu dans tous les cas : ainsi, il a été refusé à la partie défaillante quand une autre personne représentant le même intérêt avait comparu devant le juge de paix (1).

Conformément au principe général posé par l'article 20 du code de procédure civile, l'opposition à un jugement par défaut, en matière électorale, doit être formée dans les trois jours de la signification de cette décision (2). « La partie condamnée par défaut, dit cet article 20, pourra former opposition dans les trois jours de la signification faite par l'huissier du juge de paix ou autre qu'il aura commis. » Ce délai d'opposition court à partir de la signification régulière du jugement et non de la notification administrative à laquelle le juge de paix doit se conformer (3).

Et de même, pour faire courir ce délai de l'opposition il faut que cette signification soit faite par quelqu'un ayant qualité (4).

L'article 20 du code de procédure civile exige que l'opposition soit faite dans certaines formes : « L'opposition contiendra sommairement les moyens de la partie et assignation au prochain jour d'audience, en observant toutefois les délais prescrits pour les citations ; elle indiquera les jour et heure de la comparution et sera notifiée ainsi qu'il est dit ci-dessus. »

La cour de cassation n'a fait aucune application de ce texte général en matière électorale, aussi M. Faye (5)

(1) Cass. 22 avril 1890. D. 90. 1. 465.

(2) Cass. 8 juin 1880. S. 91. 1. 128.

(3) Cass. 12 février 1883. D. 84. 1. 280.

(4) Cass. 21 décembre 1881. D. 82. 1. 236.

(5) Faye. *Manuel de droit électoral*, p. 245.

estime-t-il qu'en vertu de l'article 22 du décret de 1852, n'imposant aucune forme de procédure, l'opposition serait valable par une simple déclaration au greffe de la justice de paix.

Quand l'opposition est recevable, elle a pour effet de remettre toutes les choses en l'état où elles étaient avant le jugement et par conséquent de donner ouverture à une procédure identique à celle qui a été mise en œuvre.

Mais il y a lieu d'appliquer ici aussi l'article 22 du code de procédure civile, d'après lequel « la partie opposante qui se laisserait juger une seconde fois par défaut ne sera plus reçue à former une nouvelle opposition. »

Le jugement qui déclare une opposition non recevable est comme les autres jugements rendus par le juge de paix susceptible d'être attaqué par le pourvoi en cassation.

§ I

Du pourvoi.

En proclamant que la décision du juge de paix pouvait être déférée à la cour de cassation, l'article 23 du décret du 2 février 1852 faisait une exception à la règle contenue dans l'article 15 de la loi du 25 mai 1838 sur les justices de paix, d'après lequel « les jugements rendus par le juge de paix ne pourront être attaqués par la voie du recours en cassation que pour excès de pouvoir » : Aussi le décret organique a-t-il réglé les conditions de recevabilité du pourvoi et les lois électorales postérieures n'ont rien changé aux dispositions [contenues dans l'article 23 du

décret, sauf cependant la loi du 30 novembre 1875 qui a retiré à la chambre des requêtes le soin de statuer, pour le confier à la chambre civile. C'est à ce texte qu'il faut nous reporter pour savoir dans quel délai le pourvoi peut être formé, contre quels jugements il peut être exercé, enfin quelles sont les personnes qui bénéficient de cette voie de recours.

A. — Délai du pourvoi.

Aux termes de l'article 23 du décret organique : « Le pourvoi n'est recevable que s'il est formé dans les dix jours de la notification de la décision. »

Le délai du pourvoi commence à courir du jour de la notification de la décision attaquée ; cela suppose que le jugement a été rendu contradictoirement et dès lors la signification de la sentence devait être faite par le demandeur à son contradicteur ; tant que cette signification n'est pas faite le défendeur a le droit de se pourvoir parce que le délai du pourvoi n'a pas commencé à courir. Si plusieurs personnes avaient été parties à la décision du juge de paix et que le jugement ne soit pas signifié à elles toutes, le délai du pourvoi ne court que pour celles qui ont reçu la signification ; bien mieux même, si les personnes prévenues encourent la déchéance de leur droit d'intervention, faute par elles de ne l'avoir pas exercé dans les délais, elles pourront néanmoins à raison de l'indivisibilité de cette voie de recours, s'associer au pourvoi formé par

les autres parties à l'instance, contre lesquelles, faute de signification, ne court pas la déchéance (1).

C'est du jour de la notification, et de la notification régulière de la décision, que part le délai de pourvoi. La connaissance de l'existence du jugement, acquise par la partie intéressée, la signification de la sentence à elle faite par une personne n'ayant pas qualité ne peuvent faire courir les délais du pourvoi.

Mais si tel est le point de départ du délai quand l'instance devant le juge de paix a été contradictoire, de quelle date doit-il courir lorsque le demandeur en cassation n'a pas eu d'adversaire devant le juge de paix ? Le décret de 1852 est muet sur ce point. Il ne peut être cependant question de faire partir ce délai du jour de la notification imposée au juge de paix ; cette opération n'est qu'une simple formalité administrative.

La cour de cassation, et c'est là un principe formellement consacré par sa jurisprudence, fait partir ce délai du jour même de la prononciation du jugement (2).

Qu'il commence à courir du jour de la notification ou de celui de la prononciation du jugement le délai du pourvoi est de 10 jours. Passé ce délai le pourvoi doit être déclaré non recevable. Dans ce délai de 10 jours n'est pas compris le jour de la notification (3). Avant la loi du 13 avril 1895 il avait été jugé qu'en matière électorale le délai ne pouvait pas être prorogé comme en matière ordinaire, quand le dernier jour était un jour férié (4). En modifiant l'article 1033 du code de procédure, la loi de

(1) Cass. 4 mai 1882. D. 83. 3. 201.

(2) Cass. 2 avril 1879. D. 79. 1. 202. Cass. 9 avril 1880. D. 80. 1. 271.

(3) Cass. 23 mai 1889. D. 90. 1. 271.

(4) Cass. 25 mars 1878. D. 78. 1. 323. Cass. 3 mars 1880. D. 80. 1. 335.

1893 a décidé que tout délai de procédure devait être prorogé jusqu'au lendemain si le dernier jour en était férié. Mais la cour de cassation n'a pas encore fait application en matière électorale de ce cas particulier.

B. — Jugements susceptibles de recours en cassation.

« La décision du juge de paix est en dernier ressort, mais elle peut être déférée à la cour de cassation, » dit l'article 23 du décret de 1852. Il suit de là que, pour que le pourvoi soit possible, il faut que la décision attaquée soit en dernier ressort. Mais des explications que nous avons données sur la possibilité de l'opposition en matière électorale, il résulte aussi que pour être susceptible de recours en cassation le jugement doit être définitif, autrement c'est la voie de l'opposition qui est ouverte contre lui, à moins que les délais n'en soient expirés.

Le jugement doit être en dernier ressort ; or les décisions du juge de paix présentent seules ici ce caractère ; seules elles peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

Les décisions de la commission municipale étant en premier ressort ne peuvent être déférées directement à la cour de cassation (1), et encore moins celles de la commission administrative, qui ne constitue même pas une juridiction.

Tant que la voie de l'opposition à une sentence rendue

(1) Cass. 2 avril 1879. D. 79. 1. 202.

par défaut est encore ouverte, le pourvoi n'est pas recevable et il ne peut être formé tant que les délais de l'opposition ne sont pas expirés (1).

Si le recours en cassation ne peut s'exercer que contre un jugement en dernier ressort, et en principe un jugement définitif, il faut que ce jugement ait été rendu ; si informe qu'il soit, il doit être représenté. En effet la cour de cassation n'a pas les mêmes pouvoirs que ceux qui appartiennent au juge de paix en présence d'une omission ou d'un refus de statuer d'une commission municipale et qui peut évoquer l'affaire au fond ; la cour de cassation « n'a pas compétence pour prononcer, au fond, sur la demande dont le juge de paix aurait pu connaître, mais pour juger, si, en droit, le jugement attaqué, c'est-à-dire une décision prononcée par un juge de paix est entachée de quelque nullité, ou a violé quelque disposition de loi ; à défaut d'existence et par suite de production du jugement contre lequel le pourvoi est formé, la cour de cassation ne peut apprécier ni le sens et la portée d'actes ou de faits allégués par le demandeur, ni reconnaître les textes de loi qui auraient été violés par le prétendu jugement » (2). Et, en vertu de l'article 505, § 4 du code de procédure, une seule ressource resterait à l'appelant, sur le procès duquel le juge de paix refuse de statuer : intenter contre lui la procédure de la prise à partie pour déni de justice.

(1) Cass. 13 mai 1863. D. 64. 5. 117.

(2) Cass. 19 mars 1884. *Aff. Laporte* cité par Greffier, page 371.

C. — Personnes ayant qualité pour former le pourvoi.

Le décret de 1852 ne mentionnant pas ceux qui ont qualité pour se pourvoir devant la cour de cassation contre la décision du juge de paix, les règles du droit commun doivent être appliquées et il ressort de la jurisprudence de la cour suprême que, pour exercer le recours en cassation, il faut avoir été partie au jugement. Il faut avoir été partie à la décision rendue par le juge de paix, ou tout au moins justifier que, si faute d'avertissement on n'a pu y prendre part, on aurait dû être mis en cause par le juge de paix (1). Dès lors, les électeurs qui ont exercé à leur profit l'action personnelle, les tiers électeurs qui ont intenté l'action publique, le préfet ou le sous-préfet dans les mêmes conditions, soit qu'ils aient été parties dans l'instance d'appel, soit qu'ils aient simplement figuré dans la décision en premier ressort et qu'ils eussent du prendre part à l'instance en dernier ressort, peuvent former le pourvoi (2).

La cour de cassation a cependant dérogé à cette règle que seules les parties au jugement attaqué avaient le droit de former le pourvoi, et a déclaré recevables des pourvois formés par des tiers électeurs qui n'avaient pas été parties, par exemple dans le cas où le juge de paix avait, sur simple requête, sans publicité et sans décision préalable de la commission municipale ordonné des additions de noms sur la liste électorale après sa clôture (3). Mais ainsi qu'il résulte d'un arrêt récent (4), « Cette dérogation à la règle

(1) Cass. 13 mai 1890. *Bull. civ.* n° 86.

(2) Cass. 30 juin 1883, D. 83. 5. 201. Cass., 16 mai 1877. D. 77. 1. 388.

(3) Cass. 10 août 1864. D. 64. 5. 115. Cass. 19 juillet 1865. D. 66. 5. 158.

(4) Cass. 19 avril 1900. S. 1900. 1. 258.

générale ne peut être admise, que si, par suite d'une fraude ou du caractère de clandestinité que revêtiraient l'appel et le jugement à raison de circonstances exceptionnelles, il était justifié que les tiers électeurs ont été mis dans l'impossibilité absolue d'intervenir pour exercer leur droit ».

En dehors de ce cas exceptionnel la décision du juge de paix ne peut faire l'objet d'un pourvoi que de la part de ceux qui y ont été parties. Bien plus, ce droit ne peut être exercé que par ceux qui au moment de la déclaration de pourvoi sont inscrits sur l'une des listes de la circonscription, car, en vertu du caractère non suspensif du pourvoi, un tiers électeur inscrit précédemment, qui comme tel a exercé l'action publique et dont le nom a été rayé de la liste par une autre décision du juge de paix, ne possède plus le droit de former le recours (1).

Pas plus en ce qui touche le pourvoi en cassation qu'en ce qui concerne l'appel devant le juge de paix le droit d'intervention n'est reconnu aux membres de la commission municipale ; ils ne peuvent être juges et parties (2) ; qu'il s'agisse du maire, président de la commission, ou des autres membres qui la composent (3).

En dehors du droit reconnu aux parties de former le pourvoi, existe en matière électorale, comme en toute autre, le droit pour le procureur général près la cour de cassation d'user de ce même bénéfice dans deux cas particuliers visés par les articles 88 et 80 de la loi du 27 ventôse an VIII. Il peut y avoir pourvoi dans l'intérêt de la loi contre les décisions contraires aux lois et aux formes de procéder, qu'aucune des parties n'a cependant attaquées dans le

(1) Cass. 28 avril 1851. D. 51. 1. 160.

(2) Cass. 26 mars 1890. D. 90. 5. 192.

(3) Cass. 20 avril 1891. S. 91. 1. 462.

délai fixé (1). Il peut y avoir pourvoi en annulation, soit que le procureur général agisse d'office, soit qu'il le fasse sur l'ordre du garde des sceaux, contre les décisions entachées d'excès de pouvoir (2). Dans ce dernier cas c'est la chambre des requêtes et non la chambre civile de la cour qui est saisie. La décision ou simplement certains motifs de la décision, qui sont annulés, sont censés n'avoir jamais existé. L'arrêt d'annulation ne laisse rien subsister de ce qu'il a frappé ; à raison de l'intérêt public qui est ici dominant, les parties ne conservent aucun des droits qu'elles tenaient de la sentence annulée.

§ II

Procédure.

Pour être recevable, le pourvoi est soumis à l'accomplissement de certaines formalités ; il doit revêtir certaines formes ; il est soumis de la part de celui qui l'intente à une dénonciation à tous les défendeurs. Ce sont ces questions de procédure qu'il faut examiner et aussi quels arrêts la cour de cassation rend en la matière.

A. — Forme du pourvoi.

L'article 23 du décret organique indique comment le pourvoi doit être formé : « Il est formé par simple requête..... Les pièces et les mémoires fournis par les parties sont transmis sans frais par le greffier de la justice de paix au greffier de la cour de cassation. »

(1) Cass. 19 avril 1882. D. 83. 5. 200

(2) Cass. 17 mars 1873 D. 73. 5. 172.

D'après le droit commun la requête qui contient le pourvoi doit être déposée au greffe de la cour de cassation, mais ici, bien que le texte ne le dise pas, et c'est l'opinion des auteurs ainsi que le sens de la jurisprudence de la cour (1), cette requête peut être déposée au greffe de la justice de paix ; cela résulte de la règle que pose l'article 23 du décret, et d'après lequel les pièces et mémoires doivent être transmis par le greffier de la justice de paix au greffier de la cour de cassation.

Conformément au droit commun la requête peut tout aussi bien être envoyée directement à la cour de cassation ; c'est-à-dire au greffier de la cour de cassation. Il a même été décidé que le pourvoi pouvait être formé par requête adressée au président de la cour de cassation (2).

Le pourvoi doit être formé par une requête déposée au greffe soit de la justice de paix soit de la cour de cassation ; le décret de 1852 n'assignant aucune forme particulière à cette requête la cour de cassation a jugé (3) que la partie, usant de son droit de recours, pouvait se présenter au greffe sans déposer d'écrit et faire sa déclaration verbale au greffier. L'acte de déclaration dressé par celui-ci contenant dans ce cas particulier les énonciations que doit mentionner la requête.

Mais le pourvoi ne peut être valablement formé par une simple lettre missive adressée personnellement au greffier de la justice de paix pour l'informer de l'intention de se pourvoir et le prier d'envoyer au greffe de la cour de cassation les pièces du procès (4). Le pourvoi formé

(1) Cass. 8 avril 1895. D. 96. 1. 188.

(2) Cass. 25 mars 1879. S. 79. 1. 427.

(3) Cass. 7 mars 1864. D. 64. 1. 230.

(4) Cass. 22 mars 1892. S. 95. 1. 358.

par écrit adressé à la cour de cassation ne serait pas plus recevable (1). Si la déclaration doit, pour être valable, être faite au greffe soit de la justice de paix, soit de la cour de cassation, elle peut être faite par mandataire pourvu que l'existence du mandat ne soit pas douteuse (2). Le mandat doit avoir été donné expressément pour la déclaration du pourvoi (3).

Le greffier doit constater le dépôt du pourvoi, en dresser un procès-verbal et, si la partie le demande, en délivrer un récépissé. S'il s'y refuse, il y aura lieu de faire constater son refus et d'exercer contre lui une action en indemnité devant les tribunaux ordinaires (4). C'est qu'en effet la déclaration du pourvoi doit être faite dans le délai de 10 jours après la notification de la décision du juge de paix ou après la prononciation du jugement et que cette déclaration est le point de départ d'un autre délai de 10 jours ouvert au demandeur pour en faire la dénonciation au défendeur. Le récépissé délivré par le greffier assigne une date certaine au pourvoi. Autrement tout pourvoi formé sans date certaine n'a pas d'autre date légale que celle de son arrivée au greffe de la cour de cassation (5), ou tout au moins celle de l'inventaire dressé par le greffier de justice de paix avant l'envoi des pièces qu'il expédie à la cour de cassation. D'après le décret de 1852 le greffier de la justice de paix doit en effet transmettre au greffier de la cour de cassation « les pièces et mémoires fournis par les parties ».

Mais le décret ne fait pas connaître les mentions que

(1) Cass. 19 mai 1884. *Bull. civ.* n° 139.

(2) Cass. 17 mars 1875. S. 75. 1. 318.

(3) Cass. 7 mai 1884. *Bull. civ.* n° 126.

(4) Cass. 4 juillet 1870. D. 71. 1. 64.

(5) Cass. 27 avril 1892. D. 92. 1. 592.

doit contenir la requête, et en l'absence d'indications spéciales les prescriptions générales du droit commun doivent recevoir leur application.

Pour que le pourvoi soit recevable, la requête doit faire connaître le nom du demandeur. Elle doit indiquer la décision du juge de paix attaquée par le pourvoi, en donner la date, en fournir une expédition ; la copie du jugement permet seule à la cour de reconnaître entre quelles parties il a été rendu, si le demandeur a qualité pour le frapper d'un pourvoi, et aussi de vérifier si l'appel dont avait été saisi le juge de paix a été régulièrement et légalement vidé. (1).

Enfin la requête doit contenir les moyens de cassation à l'appui de la demande du poursuivant, énoncer les textes de lois que la décision du juge de paix a violés ou faussement appliqués (2).

La cour de cassation n'exige pas cependant que toutes ces pièces soient fournies avec la requête, ce qui devrait avoir lieu rigoureusement. Ainsi la copie du jugement attaqué ou l'expédition en forme, délivrée sans frais par le greffier de la justice de paix, ne sont requises qu'avant le jour de l'audience, et non le jour de la déclaration de pourvoi. De même les moyens de cassation peuvent n'être pas formulés dans la requête, pourvu qu'il soit produit un mémoire ou écrit supplétif avant la prononciation de l'arrêt (3).

Mais si la requête est insuffisante, les pièces et mémoires envoyés par un tiers ne pourraient y suppléer, et être pris en considération par la cour (4).

(1) Cass. 22 mars 1888. S. 88. 1. 335.

(2) Cass. 2 avril 1878. D. 78. 1. 279.

(3) Cass. 26 juin 1876. D. 76. 1. 421.

(4) Cass. 9 mai 1877. D. 77. 1. 208.

B. — Dénonciation du pourvoi.

Le respect des formes ainsi exigées pour l'exercice du pourvoi ne suffit pas pour permettre à la cour de cassation d'en prononcer la recevabilité ; l'obligation, de la part de celui qui intente cette voie de recours, de se soumettre à une autre formalité, celle de la dénonciation du pourvoi est encore requise par la loi électorale. « Le pourvoi est formé par simple requête dénoncée aux défendeurs dans les dix jours qui suivent », dit l'article 23 du décret du 2 février 1852.

L'omission de cette formalité substantielle entraîne une déchéance absolue et d'ordre public, prononcée d'office par la cour de cassation (1). Et si cette dénonciation, qui doit, nous allons le voir, être faite aux défendeurs, a été omise vis-à-vis de l'un ou de quelques-uns d'entre eux, en raison de l'indivisibilité de la matière et du caractère substantiel de cette formalité, le pourvoi serait déclaré irrecevable (2).

A qui, dans quelle forme et dans quel délai doit être faite par le demandeur la dénonciation à laquelle la loi l'astreint ?

Le pourvoi doit être dénoncé aux défendeurs ; ce qui comprend toutes les personnes qui ont été parties à la décision attaquée ; elles ont intérêt au maintien de cette décision, elles ont qualité pour la défendre. C'est donc dans l'intérêt de la défense que cette règle a été établie.

(1) Cass. 24 juin 1879. D. 79. 1.407.

(2) Cass. 22 avril 1896. S. 97. 1.463.

La dénonciation doit être faite aux électeurs dont l'inscription est contestée ; qu'ils aient exercé des réclamations personnelles, ou qu'eux, restés étrangers aux débats, des tiers aient demandé leur inscription sans aucune participation de leur part, ce sont « des défendeurs nécessaires (1). »

Elle doit être faite aux tiers électeurs qui ont figuré au procès, au préfet ou au sous-préfet qui a été partie dans l'instance (2).

Et elle doit l'être à tous les défendeurs sans exception, à tous ceux qui ont été parties à l'instance même illégalement soit comme appelants, soit comme intervenants ou intimés (3).

Mais le pourvoi n'a pas à être dénoncé aux autres demandeurs, aux parties qui, lors de l'instance d'appel, avaient déposé des conclusions dans le même sens que le demandeur en cassation (4).

La dénonciation doit être faite aux défendeurs individuellement, elle ne peut être faite régulièrement au maire de la commune, par exemple, pris en qualité de représentant des électeurs (5). Elle doit être remise à la partie défenderesse personnellement, et non au mandataire qui la représentait devant le juge de paix (6).

Le décret de 1852 ne prévoit aucune forme particulière pour la dénonciation. Des décisions de la cour de cassation sur ce sujet, il résulte que les demandeurs peuvent faire notifier la dénonciation du pourvoi par des agents administratifs, mais ils doivent être assermentés

(1) Cass. 9 avril 1873. D. 74. 1. 484.

(2) Cass. 23 avril 1877. D. 77. 1. 269.

(3) Cass. 30 mars 1896. D. 97. 1. 46.

(4) Cass. 21 avril 1873. D. 74. 1. 484.

(5) Cass. 22 mars 1870. D. 70. 1. 174.

(6) Cass. 5 mai 1879. D. 79. 1. 408.

et relever de l'administration municipale. Ainsi, un garde champêtre, et encore, pourvu qu'il ne soit pas illettré (1). Mais le maire n'aurait pas qualité (2).

Le ministère des huissiers, s'il n'est pas obligatoire, peut cependant être employé; mais, à Paris, l'acte de dénonciation, s'il est fait par huissier, ne peut l'être exclusivement que par un des huissiers audienciers à la cour de cassation, qui, d'après l'article 70 de la loi du 27 ventôse an VIII, ont le monopole d'instrumenter pour les affaires de la compétence de la cour dans le lieu de sa résidence (3).

La dénonciation du pourvoi n'a pas d'autre effet que de porter ce recours à la connaissance du défendeur et de lui permettre de préparer sa défense; il n'est pas nécessaire que la requête à fin de pourvoi y soit transcrite littéralement et en entier (4). Le procès-verbal ou l'exploit de dénonciation doivent simplement contenir les énonciations qu'ils mentionnent en toute matière et à défaut desquelles ils constituent des pièces irrégulières, c'est-à-dire la date, le nom des parties, qualité, domicile, etc., le nom et qualité de l'agent qui instrumente, la désignation de la personne à qui cet agent a parlé, à défaut de la personne même du défendeur, la mention du pourvoi, la date du jugement attaqué, la signature de l'huissier ou de l'agent etc. etc.

Aux termes du décret de 1852, le pourvoi doit être dénoncé aux défendeurs dans les dix jours qui suivent la déclaration du pourvoi. De là, la nécessité que nous avons indiquée de donner une date certaine à la déclaration.

(1) Cass. 29 janvier 1885. D. 85. 1. 83.

(2) Cass. 29 avril 1884. D. 85. 1. 83.

(3) Cass. 31 mars 1896. S. 97. 1. 144.

(4) Cass. 7 mars 1864. D. 64. 1. 238.

Comme le délai dans lequel doit être formé le pourvoi celui dans lequel il doit être dénoncé aux défendeurs est un délai franc et il y a lieu de lui appliquer la nouvelle disposition de l'article 1033 du code de procédure civile, prorogeant au lendemain l'expiration du délai, lorsqu'il expire un dimanche ou un jour férié.

Enfin, en édictant un délai pour faire la dénonciation exigée, et en indiquant dans quel ordre devait s'exercer la procédure du pourvoi, la loi électorale a entendu poser des règles auxquelles il est impossible de ne pas se soumettre, et la cour de cassation a déclaré non recevable un pourvoi qui avait été dénoncé au défendeur avant d'avoir été régulièrement déclaré (1).

C. — Arrêts de la Cour de Cassation.

A la cour de cassation, lorsqu'elle est en possession de toutes les pièces qui ont été produites devant le juge de paix et qui lui ont été transmises par le greffier, appartient le jugement du pourvoi. La requête peut simplement indiquer les moyens de cassation et un mémoire les développant peut toujours être adressé à la cour avant la prononciation de l'arrêt.

Mais tout moyen nouveau, qui n'aurait pas été relevé devant le juge de paix, ne peut l'être devant la cour de cassation, à moins qu'il ne touche à l'ordre public (2).

La cour de cassation ne juge qu'en droit ; elle apprécie s'il y a eu, ou non, violation d'une disposition de la loi. Les questions de fait ne peuvent lui être soumises (3).

(1) Cass. 16 mai 1881. D. 81. 1. 487.

(2) Cass. 9 mai 1877. D. 77. 1. 267.

(3) Cass. 11 mai 1885. S. 85. 1. 503.

D'après l'article 23 du décret de 1852, la chambre des requêtes statuait définitivement sur le pourvoi ; mais la loi du 30 novembre 1875 a, dans son article 1^{er}, déclaré que les pourvois en cassation relatifs à la formation et à la révision des listes seraient portés directement devant la chambre civile de la cour.

Ils sont jugés d'urgence, sur le rapport d'un conseiller et sur les conclusions du ministère public. On peut avoir recours au ministère d'un avocat à la cour de cassation ; mais ce ministère n'est pas obligatoire.

Sur les pourvois qui lui sont soumis, la cour de cassation rend soit un arrêt de rejet, soit un arrêt de cassation.

Elle rend un arrêt de rejet lorsqu'elle prononce la déchéance du pourvoi, le demandeur ne s'est pas conformé à la procédure du pourvoi, il n'a pas observé les délais, etc.; et lorsqu'elle déclare le pourvoi non recevable, parce qu'elle estime que le juge de paix n'a violé aucune des dispositions de la loi, sur lesquelles se basait le demandeur en cassation pour attaquer la décision.

Dans ce cas, le pourvoi n'étant pas suspensif, le maire n'a à apporter aucune modification à la liste électorale qu'il a du dresser définitivement, après avoir reçu avis des décisions rendues par le juge de paix ; le pourvoi est censé n'avoir jamais existé.

La cour rend un arrêt de cassation lorsque, à l'examen des moyens invoqués par le demandeur, elle s'aperçoit que la loi a été violée. Elle casse la décision du juge de paix, c'est-à-dire qu'elle remet les choses en l'état où elles étaient avant le prononcé du jugement ; elle renvoie la cause devant un autre juge de paix qui statue à nouveau sur l'appel qui lui est soumis.

Devant ce nouveau juge d'appel la même procédure devra être observée que devant le premier. En vertu de l'effet dévolutif de l'appel, les parties peuvent produire toutes les pièces justificatives qu'elles n'avaient pu présenter lors de la 1^{re} instance, mais à raison des limites de la compétence de ce juge de renvoi, strictement établie par l'arrêt de cassation et qui ne peut s'appliquer qu'aux seuls chefs dont il est expressément saisi, les seules pièces justificatives admises sont celles qui ont trait aux chefs cassés par la cour de cassation (1).

Si le second juge de paix rend un jugement qui soit attaqué par les mêmes moyens que le premier, (le cas ne s'est pas encore présenté et n'a pu donner lieu à une solution de la part de la jurisprudence de la cour de cassation), les auteurs admettent que conformément aux règles du droit commun et aux termes de l'article 2 de la loi du 1^{er} avril 1857, le nouveau pourvoi serait porté devant les chambres réunies de la cour ; et alors une nouvelle cassation étant prononcée, le juge de paix, auquel la connaissance de l'affaire serait renvoyée, devrait se conformer à la doctrine de la cour de cassation sur le point spécial de droit qui aurait été affirmé.

SECTION IV

DES FRAIS ET DÉPENS EN MATIÈRE ÉLECTORALE

L'article 24 du décret organique du 2 février 1852, reproduisant la disposition écrite dans l'article 13 de la loi du 15 mars 1849, porte que : « Tous les actes judiciaires sont, en matière électorale, dispensés du timbre

(1) Cass. 21 décembre 1883. *Bull. civ.* n° 228.

et enregistrés gratis. Les extraits des actes de naissance, pour établir l'âge des électeurs, sont délivrés gratuitement, sur papier libre, à tout réclamant ; ils portent en tête de leur texte l'énonciation de leur destination spéciale et ne peuvent servir à aucune autre. » Cette disposition a été implicitement maintenue par l'article 7 de la loi du 7 juillet 1874 et l'article 22 de la loi du 30 novembre 1875, dès lors les immunités qu'elle consacre n'ont pas cessé d'être applicables.

Ce n'est pas là du reste le seul texte de la loi électorale où la gratuité des actes soit proclamée. L'article 19 du même décret 1852 déclare que « l'électeur dont l'inscription aura été contestée, sera averti, sans frais, par le maire ». L'article 22 décide que « le juge de paix statuera dans les dix jours sans frais... » Enfin l'article 23 porte que le pourvoi « est dispensé de l'intermédiaire d'un avocat à la cour, et jugé d'urgence, sans frais ni consignation d'amende » ; et plus loin que « les pièces et les mémoires fournis par les parties sont transmis sans frais par le greffier de la justice de paix au greffier de la cour de cassation. »

Ce sont là des dispositions exceptionnelles et de faveur que la loi accorde en matière électorale et qui, dès lors, doivent être interprétées d'une manière stricte.

Elles ne s'appliquent qu'aux actes judiciaires et par conséquent elles ne peuvent être étendues aux actes civils. Elles ne peuvent s'entendre, par exemple, des procurations données pour suivre une instance en matière électorale.

Mais elles s'appliquent à tous les actes judiciaires, aux demandes et réclamations devant la commission municipale, aux appels, aux pourvois en cassation, aux mémoi-

res à l'appui, aux dénonciations et notifications de pourvoi, aux actes par lesquels statuent les différentes juridictions, décisions, jugements et arrêts. Tous ces actes doivent être enregistrés gratis et sont dispensés du timbre.

La loi électorale a cherché à organiser une procédure simple et expéditive, il est hors de doute que si les parties ne s'y conforment pas et préfèrent employer une procédure plus compliquée, leur offrant peut-être plus de garanties, l'immunité établie par l'article 24 ne pourra plus s'y appliquer. Il est des cas où un électeur peut se trouver forcé de recourir à une procédure particulière. Il fait une demande d'inscription ou de radiation ; le maire refuse de faire droit à sa demande et de lui délivrer un récépissé ; le réclamant recourt à une notification de sa demande par huissier. Cet officier ministériel a droit à des émoluments et la gratuité des actes judiciaires en matière électorale ne peut être invoquée ici.

Si cet immunité n'est accordée que pour les actes judiciaires et de procédure devant les juridictions électorales, la loi a fait une exception en ce qui concerne les extraits des actes de naissance, qui sont délivrés sur papier libre et sans frais. Mais ils portent en tête de leur texte l'énonciation de leur destination spéciale, c'est-à-dire établir l'âge des électeurs, et ils ne peuvent servir à aucune autre.

Cette gratuité n'a pu être étendue aux extraits des rôles des contributions, car une rétribution de 0 fr. 25, allouée aux percepteurs par l'article 36 de la loi du 19 avril 1831, est toujours exigible.

Si la production d'un acte autre que l'acte de naissance et qui se trouve dans un dépôt public est jugée utile, la

partie qui en demande la délivrance est tenue d'en faire les frais (1).

SECTION V

DU CONTENTIEUX DE LA LISTE ÉLECTORALE DANS LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

L'autorité judiciaire ne fait son apparition, chez nous, dans le contentieux de la liste électorale, que pour statuer sur l'appel qui peut être formé contre les décisions rendues par la commission municipale, chargée de trancher les réclamations qui s'élèvent contre le travail de révision opéré par la commission administrative.

C'est aussi la place qui lui est assignée par un certain nombre de législations étrangères, et par exemple l'Angleterre, la Belgique, la Hongrie, la Roumanie, etc. L'autorité judiciaire, placée en dehors des passions politiques, procure plus de garanties d'indépendance que les commissions émanant de l'autorité administrative, à quelque degré de la hiérarchie qu'elles y soient placées, et que les commissions nommées à l'élection.

Toutefois, tous les pays n'admettent pas l'intervention de l'autorité judiciaire dans le contentieux électoral, et si des législations, comme celle de la Grèce, vont jusqu'à supprimer toute compétence autre que la sienne, d'autres, en revanche, comme celles de l'Autriche, de l'Allemagne, de la Prusse, etc., lui refusent tout accès dans la connaissance des difficultés relatives aux listes électorales. L'administration y règne en maîtresse.

(1) Cass. 13 déc. 1886. S. 87. 4. 135.

C'est d'ailleurs en étudiant la place plus ou moins grande donnée à l'autorité judiciaire dans le jugement des contestations électorales, que nous examinerons le contentieux des législations étrangères en cette matière, après avoir donné quelques aperçus généraux sur la question.

Comme notre loi électorale, les lois étrangères organisent généralement un double degré de juridiction et admettent, pour la plupart, la possibilité d'un recours en cassation contre la décision rendue en dernier ressort.

Mais il est même des législations, comme celles de l'Espagne et de l'Italie, qui établissent trois degrés de juridiction.

A l'inverse, et ceci ne se rencontre que dans les pays qui admettent le système si défectueux des listes non permanentes, en Allemagne par exemple, la sentence rendue sur les premières réclamations par l'autorité administrative est en dernier ressort et la possibilité d'un appel n'est même pas prévu.

Dans quelques législations est employé un procédé qui n'est pas beaucoup plus heureux et qui consiste à faire statuer sur les réclamations la même autorité qui a opéré le travail de révision préparatoire. Il en est ainsi en Bavière, en Roumanie; l'inconvénient s'en fait moins sentir dans ce dernier pays où l'appel a lieu devant l'autorité judiciaire, mais il n'en subsiste pas moins.

Ces considérations générales données, examinons quels sont les principaux systèmes employés par quelques législations en les étudiant sous quatre chefs, c'est-à-dire en passant en revue les législations où l'autorité judiciaire statue en premier ressort sur les réclamations;

celles où elle ne statue pas sur les premières réclamations et où elle est compétente en appel, celles où elle ne statue ni en premier ni en second ressort, mais seulement en troisième et dernier ; enfin, celles où elle ne prend aucune part au jugement des contestations.

1°. — *Législations où l'autorité judiciaire statue en premier ressort sur les réclamations.*

Le seul exemple de législations où le contentieux des listes électorales appartienne exclusivement à l'autorité judiciaire est fourni par la Grèce.

C'est la loi des 5-17 novembre 1877 qui y a consacré l'influence prépondérante de l'autorité judiciaire en matière électorale. La révision annuelle de la liste générale est faite, nous l'avons vu, par le juge de paix ; il la publie en son prétoire. C'est l'autorité judiciaire supérieure, le tribunal de première instance qui statue sur les réclamations en premier et dernier ressort. Des règles précises limitent l'exercice des réclamations ; en effet, si tout démoté (tout habitant d'une commune) peut demander la radiation de tout individu indûment omis, les omissions ne peuvent être comblées que sur les réclamations des parties intéressés ou de leurs représentants. De plus une forme spéciale est requise de la part de ceux qui veulent exercer une réclamation ; c'est le juge de paix qui les reçoit toutes, dès lors elles doivent lui être faites par huissier.

Le juge de paix doit faire un rapport détaillé sur ces réclamations et l'envoyer avec toutes les pièces qui lui ont été remises au président du tribunal de première instance. La décision qui est en dernier ressort, doit être rendue dans le mois.

2°. — *Législations où elle ne statue pas sur les premières réclamations et où elle est compétente en appel.*

C'est notre système français et c'est aussi celui qui est le plus généralement suivi.

En Angleterre, le travail préparatoire de la révision des listes est fait par des agents de l'assistance publique, les inspecteurs des pauvres, les « overseers ». Ce sont eux qui, dans des conditions fort compliquées, prévues par le « Registration act de 1885 », dressent par paroisses les listes électorales qui se composent des quatre parties que nous avons indiquées. Leur tâche est très délicate ; aussi sont-ils placés sous le contrôle des « Revising Barristers », devant lesquels sont portées les réclamations. Les « Revising Barristers » sont des avocats exerçant depuis plusieurs années, ayant au moins 7 années de barreau, dit la loi, et nommés chaque année, dans chaque ressort judiciaire, au mois de juillet, par le « lord chief justice » d'Angleterre, pour le comté de Midlessex et la cité de Londres, et dans les autres comtés par le doyen des juges qui président la session d'été des assises. Les mêmes avocats sont constamment renommés.

D'après M. de Franqueville (1), on a beaucoup critiqué ce « système de fonctionnaires intermittents auxquels on ne sait comment s'adresser, en dehors de leurs tournées et qui sont d'un abord difficile pour ceux qui désirent les consulter. » Les tournées des « Revising Barristers » durent cinq semaines et ils se rendent et tiennent audience dans les localités indiquées par les magistrats. Leur fonction est double. Ils doivent donner des conseils

(1) De Franqueville. *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*. Tome II, p. 354-388.

aux « overseers », contrôler leur travail, examiner les listes qu'ils ont préparées, s'assurer qu'elles contiennent toutes les indications exigées ; corriger toute erreur qui pourrait avoir été commise ; à ce point de vue ils peuvent réprimander les « overseers » et même les mettre à l'amende ; ils décident des cas douteux, obligent l'électeur inscrit sur plusieurs listes à opter pour la localité où il veut exercer son droit. Mais, et c'est là la seconde partie de leur mission, ils doivent juger les réclamations à fin d'inscription ou de radiation et ils prononcent en audience publique. La loi leur donne le droit de statuer en dernier ressort, sur les points de fait, après avoir publiquement entendu les parties. Cependant leurs décisions sont susceptibles d'appel.

Ce sont là des fonctions très délicates, quoiqu'elles soient simplifiées par ce fait que presque toutes les réclamations sont présentées et soutenues par les agents des partis politiques, qui connaissent non seulement la loi, mais encore la jurisprudence.

En effet les associations politiques en Angleterre, les associations libérales, les associations conservatrices, les comités centraux, le « caucus » etc, ne se contentent pas de jouer un rôle considérable au moment des élections, ils les préparent en s'occupant de faire inscrire sur les listes le plus grand nombre possible de partisans de leurs opinions.

Lorsque les décisions des divers avocats réviseurs sont en désaccord, ou lorsqu'un de leurs jugements semble erroné en droit, les parties ont la faculté d'en appeler à la Haute Cour de justice, et c'est à une des divisions de cette Cour, au Banc de la Reine, (du Roi, maintenant) qu'est dévolu cet appel.

Bien que l'autorité judiciaire ne soit pas complètement étrangère au jugement des contestations en premier ressort, en ce sens que c'est un magistrat chargé de présider à la révision des listes qui désigne les « revisings barristers » auxquels est dévolue la mission de statuer sur les réclamations, et que ceux-ci touchent à l'ordre judiciaire puisque ce sont des membres du barreau, elle n'apparaît vraiment que pour trancher les difficultés qui lui sont soumises par voie d'appel, et c'est à cette même phase de la procédure qu'elle intervient aussi en Belgique.

La procédure contenant les règles sur le contentieux des listes électorales y est déterminée par la loi du 12 avril 1894 (1).

Les listes y sont dressées par le Collège des bourgmestres et échevins, et c'est devant ce même collège que sont portées les réclamations.

Tout individu indûment inscrit, omis ou rayé, ou dont le nombre ou les conditions d'attribution des votes supplémentaires sont inexactement indiqués sur les listes, peut exercer un recours devant la Cour d'Appel du ressort.

Avant la loi de 1869 la connaissance des appels formés contre les décisions des collèges des bourgmestres et échevins appartenait aux députations permanentes des Conseils provinciaux, mais cette loi, pour réagir contre l'esprit de parti dont étaient imprégnées les députations, avait confié aux Cours d'appels le jugement en dernier ressort des difficultés électorales. La loi du 30 juillet 1881 avait fini même par enlever toute compétence aux députations provinciales, et en supprimant ce degré de juridiction, renvoyé directement les appelants devant la cour

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1895.

d'appel. C'est cette procédure qu'a consacré définitivement la loi du 12 avril 1894.

Le recours devant la Cour d'appel doit être remis au commissariat d'arrondissement. (Ce commissariat équivaut à la sous-préfecture chez nous). Il doit être fait par requête, en personne ou par fondé de pouvoirs, et verbalement si le réclamant est dans l'impossibilité d'écrire, ce dont le commissaire d'arrondissement dresse acte sur-le-champ. Tout individu jouissant des droits civils et politiques peut, dans l'arrondissement où il a sa résidence habituelle, exercer le recours. Et, comme cette action constitue, comme chez nous, une véritable action publique, si le tiers réclamant contre les listes vient à décéder en cours d'instance, tout individu (pourvu qu'il soit électeur dans l'arrondissement), peut adhérer au recours ou à l'intervention et continuer l'instance. Les parties procèdent sans qu'il soit besoin du ministère d'un avoué, et les Cours d'appel jugent les affaires au nombre de trois conseillers, sans la présence du ministère public. Les témoins sont tenus de comparaître sur simple citation; ils prêtent serment comme en matière correctionnelle. Le parent ou l'allié de l'une des parties jusqu'au troisième degré ne peut être entendu comme témoin. Le dispositif des arrêts ordonnant l'inscription d'un citoyen sur les listes électorales, ou l'augmentation du nombre de ses votes, contient les énonciations justificatives du droit de vote qui doivent figurer sur les listes.

Là, du reste, ne s'arrête pas l'intervention de l'autorité judiciaire et le recours en cassation est prévu et réglementé. Il est ouvert au procureur général près la Cour d'appel et aux parties en cause contre les arrêts qui statuent sur la compétence et ceux qui terminent le

litige. Comme chez nous ce pourvoi n'est pas suspensif et il se fait par simple requête à la cour de cassation, contenant à peine de nullité, un exposé sommaire des moyens et l'indication des lois violées.

Les réclamations et tous les actes relatifs aux listes électorales sont faits sur papier libre et dispensés de l'enregistrement. Mais les frais de justice doivent être avancés par les parties ; ils sont à la charge de celle qui succombe ; si les parties succombent respectivement les dépens peuvent être compensés ; enfin si leurs prétentions ne sont pas mal fondées la cour peut ordonner que les frais soient en tout ou en partie à la charge de l'Etat.

Bien qu'une institution toute particulière se rencontre en Hongrie pour la confection et la révision des listes électorales, c'est aussi devant l'autorité judiciaire que les réclamations sont portées en appel.

Une commission centrale est chargée dans chaque circonscription électorale de présider à toutes les opérations qui précèdent, accompagnent ou suivent l'élection. Elle est composée, ainsi que nous l'avons indiqué, d'un nombre de membres qui varie suivant l'importance de la circonscription, nommés dans de certaines conditions et pour une durée de trois ans, et cette commission délègue à la révision préparatoire des listes un comité de 3 membres. La commission centrale examine les listes dressées par les comités d'inscription ; et elle statue sur les réclamations. Tout intéressé, tout électeur peut réclamer contre une omission ou une admission quelconque, dans les dix jours qui suivent la publication de la liste électorale.

Les séances de la commission centrale sont publiques.

Il peut être interjeté appel de ses décisions dans les huit jours devant la Cour royale ; et la législation hongroise a entouré de beaucoup de solennité le jugement de ces contestations. La Cour royale statue sur ces affaires dans des sections composées de cinq membres, élus au scrutin secret par la Cour, et présidées par le président de la cour de cassation, ou le président de la Cour suprême, et subsidiairement le vice-président de la cour de cassation et les présidents de Chambre de la Cour suprême, dans l'ordre de leur nomination. La Cour royale juge en dernier ressort et aucun recours n'est possible contre ses arrêts. Ces arrêts une fois rendus, la commission centrale dresse la liste définitive des électeurs.

Enfin, pour citer encore un exemple des législations où l'autorité judiciaire apparaît pour trancher les difficultés électorales qui lui sont soumises par voie d'appel, on rencontre encore ce système en Roumanie. Dans ce pays, c'est l'autorité municipale qui opère la révision annuelle et c'est ce même conseil communal qui statue sur les réclamations nées de son travail préparatoire. Mais l'appel est prévu et les décisions du conseil communal peuvent être déferées par les réclamants devant le tribunal de district. Celui-ci juge en dernier ressort ; toutefois le pourvoi en cassation est possible. Toutes ces contestations sont jugées d'urgence et la procédure est gratuite.

Ainsi dans les différentes législations que nous venons d'examiner, législations qui reconnaissent les avantages et la garantie d'indépendance que procure l'intervention de l'autorité judiciaire dans le contentieux des listes électorales, c'est à elle qu'il appartient de juger en dernier ressort, comme juge du second degré sur les réclamations qui sont portées devant elle.

C'est elle encore qui a le dernier mot dans d'autres législations ; mais entre elle et la première commission chargée de statuer sur les premières contestations, intervient un nouveau rouage, devant lequel sont portées les décisions de la première commission, de sorte que l'autorité judiciaire n'intervient plus ici qu'au troisième degré.

3°. — *Législations où elle ne statue ni sur les premières réclamations, ni en deuxième ressort, mais en troisième.*

Ce système, usité en Espagne et en Italie, appliqué par ces deux Etats pour entourer des garanties les plus minutieuses les opérations concernant les listes électorales, est réglementé avec beaucoup de soin par ces deux législations, mais il complique peut-être inutilement la procédure. Cette multiplicité de voie de recours n'est vraiment pas nécessaire.

La loi électorale qui règle la confection des listes électorales en Espagne est la loi du 26 juin 1890 (1). C'est elle qui a organisé les « Conseils de la liste électorale », conseils permanents, composés d'un conseil central, de conseils provinciaux et de conseils municipaux auxquels sont confiés la formation, la révision, la garde et l'inspection des listes.

Le 10 avril, le conseil municipal de la liste, composé des membres que nous avons déjà indiqués, publie la liste préparatoire et prévient que le 20 avril il se réunira de nouveau pour statuer sur les réclamations qui seront formulées devant lui, verbalement ou par écrit, par tout habitant.

Le 20 avril, le conseil municipal entend les réclamations

(1) *Gaceta de Madrid* du 29 juin 1890. *Annuaire de législation étrangère* (1891). Villey. *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, page 209.

en séance publique et statue ensuite en comité secret ; chaque décision doit être motivée. Il établit ensuite huit listes : 1^o) électeurs décédés ; 2^o) électeurs devenus incapables ou indûment inscrits ; 3^o) électeurs omis ; 4^o) électeurs qui ont cessé d'être domiciliés ; 5^o) électeurs dont le droit a été suspendu ; 6^o) électeurs dont l'incapacité a pris fin ; 7^o) réclamations d'inscription ; 8^o) réclamations de radiation. Toutes ces listes sont envoyées au président de la députation provinciale, avec les pièces à l'appui, pour être soumises à l'examen du conseil provincial, devant lequel peuvent s'exercer les réclamations contre les décisions du conseil municipal, réclamations faites par tout habitant du district ou son représentant, ou encore, disposition toute particulière, par tout individu étant ou ayant été sénateur, député aux Cortès ou député provincial.

Le conseil provincial est présidé par le président de la députation provinciale et comprend 15 membres : dix sont pris, par ordre d'ancienneté, parmi les anciens présidents et vice-présidents de la députation provinciale ; les quatre autres sont des députés choisis par la députation provinciale tous les deux ans ; à côté d'eux sont six suppléants, pris parmi les anciens vice-présidents et, à défaut, les députés les plus souvent nommés.

Le 1^{er} mai, le conseil provincial se réunit en séance publique, approuve les listes qui ne sont l'objet d'aucune réclamation et statue, à huis clos, sur les contestations. Mais ses décisions ne sont pas en dernier ressort. Publiées dans un numéro spécial du bulletin de la province elles peuvent être l'objet d'un appel devant la Cour royale.

Cet appel, fait par écrit ou verbalement au secrétariat de la députation provinciale, doit être formé dans les trois jours de la publication de la décision ; il peut être intenté

par les mêmes personnes qui peuvent porter une réclamation devant le conseil provincial.

La chambre civile de la Cour d'appel statue dans les neuf jours, en présence du fiscal et de l'appelant ou de son avocat, et expédie son arrêt au président de la députation provinciale.

Le 1^{er} juin le conseil provincial se réunit de nouveau, opère les changements ordonnés par la Cour et dresse les listes définitives.

Malgré le double degré de juridiction qui précède celui de l'autorité judiciaire, c'est elle qui, seule, peut trancher les contestations électorales en dernier ressort ; et d'ailleurs cette participation de l'élément judiciaire dans le contentieux des listes électorales n'est pas la seule à remarquer, car, tant en ce qui concerne les listes préparatoires, que les changements à apporter aux listes définitives à la veille des élections, les juges municipaux, les juges d'instruction, les juges de première instance prêtent leur concours aux autorités administratives en leur faisant connaître la liste des électeurs décédés, celle des électeurs frappés d'incapacité par sentence définitive, etc.

C'est également devant la Cour d'appel que sont portées les réclamations dont sont l'objet les listes spéciales aux différentes corporations. Pour figurer sur ces listes électorales spéciales, il faut être inscrit sur les listes générales, justifier par certificat du conseil provincial qu'il a noté sur la liste et communiqué au Conseil communal le retrait de l'électeur qui veut figurer sur la liste d'une corporation, justifier enfin que le Conseil communal a bien reçu la communication susdite. Dans les Universités, la formation des listes est l'œuvre du conseil, composé du recteur président, des doyens des facultés, des directeurs des

Instituts et des chefs d'écoles supérieures et professionnelles établies dans la ville siège de l'Université. Dans les sociétés économiques ou les chambres de commerce, elle est l'œuvre de leurs conseils de direction ou d'administration. Ces listes sont l'objet d'une rectification annuelle et un délai de quinzaine est imparti à compter de la publication des décisions pour en faire appel devant la Cour, qui doit statuer dans la quinzaine.

Dans cette longue procédure sur le contentieux des listes électorales nous n'avons vu apparaître que l'intervention de deux conseils, le conseil communal et le conseil provincial, et celui de la Cour d'appel; cependant nous avons signalé l'existence d'un troisième conseil : le conseil central de la liste électorale. Il n'est pas chargé à quelque moment que ce soit de statuer sur les réclamations, mais il a pour mission d'inspecter et de diriger les services qui se rattachent aux listes électorales, de prévenir et de réprimer toutes les fraudes qui peuvent se glisser dans leur confection, et de veiller à ce que la publicité qui doit leur être donnée ait lieu conformément aux prescriptions minutieuses de la loi.

L'Italie, avons-nous dit, offre un système assez analogue à celui de l'Espagne, en ce sens que, comme chez elle, les réclamations sont portées devant un double degré de juridictions électives avant d'arriver à la connaissance de l'autorité judiciaire.

C'est la commission nommée par le Conseil municipal, et dont nous avons déjà donné la composition, qui fait le travail préparatoire de la révision des listes et qui statue sur les réclamations nées des changements ou des omissions qu'elle a opérés. Ces réclamations sont portées en appel devant la commission électorale de

la province. Avant la loi du 11 juillet 1894, le préfet présidait cette commission ; il a été, depuis, remplacé par le président du tribunal du chef-lieu ; à côté de lui, la commission se compose d'un conseiller de préfecture, désigné par le préfet, et de trois citoyens nommés par le Conseil provincial parmi les électeurs de la province, en dehors des syndics des communes, des employés civils et militaires de l'Etat, de la province ou des communes. Aux séances de cette commission assiste un représentant du ministère public, sans voix délibérative, mais avec pouvoir de se faire communiquer tous documents et avec droit d'appel contre les décisions de la commission. D'après la loi de 1894, le rôle de la commission provinciale consiste : 1^o) A examiner toutes les opérations de la commission municipale et à se prononcer sur les réclamations qu'elles ont soulevées ; 2^o) à statuer sur les nouvelles demandes d'inscription ou de radiation qui lui seraient parvenues directement ; 3^o) à rayer des tableaux dressés par la commission communale les citoyens qui y figureraient indûment, et à rétablir même d'office ceux qui en auraient été à tort éliminés. Mais sa décision n'est pas en dernier ressort et tout citoyen a le droit de réclamer contre une décision de la commission provinciale devant la Cour d'appel. Ce recours devant la Cour d'appel est formé sur simple requête ; le président de la Cour indique une audience à laquelle la cause est portée comme en matière sommaire ; elle est jugée d'urgence, sans ministère d'avoué ou d'avocat, sur le rapport d'un conseiller, les parties entendues ou leurs défenseurs, s'ils se présentent, et sur les conclusions du ministère public. Toutefois, pour éviter qu'un trop grand nombre de recours soient soumis à la Cour d'appel, la loi frappe

d'une amende de 50 à 100 livres l'auteur d'un recours jugé téméraire. Enfin, la décision de la Cour d'appel est elle-même susceptible d'un pourvoi en cassation, jugé, lui aussi, d'une manière sommaire.

Tels sont les recours multiples établis par les deux législations de l'Espagne et de l'Italie ; sans doute on peut leur reprocher de compliquer, peut-être inutilement, la procédure, et le système adopté par les autres législations, que nous avons déjà étudiées, consistant à n'établir que deux degrés de juridiction, l'autorité judiciaire statuant toujours en dernier ressort, semble procurer de suffisantes garanties, mais il vaut mieux entourer de précautions trop minutieuses le contentieux des listes électorales que de le voir aux mains de la seule autorité administrative, sans participation aucune de l'autorité judiciaire, comme dans les législations auxquels nous arrivons maintenant.

4°. — *Législations où elle ne prend aucune part au jugement des contestations.*

Ce système si défectueux, où les opérations concernant les listes électorales sont soumises au seul contrôle de l'administration et où l'intervention de l'autorité judiciaire n'est prévu à aucun moment, est la règle dans les législations qui n'ont pas encore adopté le principe de la permanence des listes. Dans ces différents pays les listes électorales sont formées si peu de temps avant l'élection que les réclamations ont à peine le temps de pouvoir être portées devant une autorité administrative quelconque et sont tranchées à la hâte par elle. Ce système, cependant, n'est pas l'apanage exclusif des états où les listes sont dressées spécialement pour une élection déterminée et

on le rencontre même là où le principe de la permanence des listes est en vigueur.

Ainsi en Bavière. L'autorité municipale y opère la révision bi-annuelle des listes, aux mois de mars et de septembre. C'est elle qui statue sur les réclamations qui lui sont adressées par les intéressés. Si elle ne fait pas droit à leurs réclamations, les intéressés peuvent, dans les quatorze jours, saisir l'autorité supérieure qui statue en dernier ressort ; et cette autorité supérieure, c'est la régence de cercle, c'est-à-dire un collège de fonctionnaires nommés par le roi.

Ce système exceptionnel dans les législations où règne le principe de la permanence des listes, est au contraire la règle, avons-nous dit, dans les législations qui ne l'ont pas admis. Ainsi en Allemagne, en Prusse, en Autriche.

En Allemagne, d'après la loi du 31 mai 1869 et le règlement électoral du 28 mai 1870, les listes doivent être publiées, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, au plus tard quatre semaines avant le jour fixé pour les élections. Dans les huit jours de cette publication les réclamations sont adressées à l'autorité municipale et le maire peut faire opérer d'office les rectifications si les réclamations lui paraissent fondées ; sinon elles sont jugées, dans les trois semaines de la date de la publication, par une autorité administrative supérieure, qui varie suivant les différents Etats de l'Empire allemand.

C'est le même système qui est en usage en Prusse ; le maire, et un fonctionnaire, que l'on peut assimiler à nos sous-préfets, ont en général la haute main sur le contentieux des listes ; et même il n'y a aucune unité dans le royaume à ce point de vue car l'autorité compétente pour statuer sur les réclamations est tantôt l'autorité munici-

pale pour les villes, tantôt le directeur du cercle pour les campagnes, tantôt même le commissaire de l'élection.

Le système usité en Autriche se rapproche de celui de l'Allemagne en ce sens qu'il ne procure pas plus de garanties aux électeurs, et il offre une plus grande diversité encore. Ce sont généralement les mêmes autorités, qui confectionnent les listes, qui sont chargées de trancher les réclamations. Pour les listes de la première catégorie, celle de la grande propriété foncière et des plus hauts imposés, le Gouverneur du pays est le seul juge ; pour les listes de la curie des villes et de celle des communes rurales le maire statue ; et pour les autres classes d'électeurs ce sont diverses autorités administratives de la circonscription qui sont compétentes.

Dès lors, les garanties font absolument défaut. Les différentes autorités administratives ne peuvent inspirer aucune confiance ; seule, l'autorité judiciaire, placée en dehors des passions politiques, peut avoir assez d'indépendance pour trancher avec sincérité les contestations qui peuvent s'élever au sujet de la formation ou de la révision des listes électorales. Sans doute il n'est peut-être pas nécessaire que l'autorité judiciaire intervienne dès la formation ou la révision préparatoire des listes comme en Grèce, mais il est utile qu'elle intervienne pour juger les réclamations, ou tout au moins qu'il lui appartienne de prononcer en dernier ressort.

CHAPITRE V

NOTIONS COMPLÉMENTAIRES

Dans ce dernier chapitre nous envisagerons quelques questions particulières dont l'examen n'a pu encore être fait et qui n'ont été que signalées ; la clôture de la liste — la fixité de cette liste et les rectifications qui peuvent cependant être faites au cours de l'année — les fraudes commises à l'occasion des listes électorales — enfin les frais d'impression de ces listes.

§ I

Clôture de la liste électorale.

La liste électorale doit être close le 31 mars. Ainsi en a décidé l'article 7 du décret de 1852, d'après lequel : « le 31 mars de chaque année, le maire opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées, transmet au préfet le tableau de ces rectifications, et arrête définitivement la liste électorale de la commune. La minute de la liste élec-

torale reste déposée au secrétariat de la commune ; le tableau rectificatif transmis au préfet reste déposé, avec la copie de la liste électorale, au secrétariat général du département. Communication en doit toujours être donnée aux citoyens qui la demandent. »

La loi de 1874 ayant substitué au maire, seul chargé de la révision préparatoire en 1852, la commission administrative, c'est celle-ci, et non la commission municipale, qui est chargée de faire les opérations exigées lors de la clôture. Sans doute il n'y a aucune disposition dans la loi à cet égard, mais la circulaire du ministre de l'intérieur du 30 décembre 1875 a chargé de ce soin la commission administrative et n'a pas été abrogée, sur ce point particulier, par aucune circulaire postérieure. L'apposition des signatures de tous les membres de la commission au bas de la liste électorale définitive n'est pas regardée comme une formalité essentielle (1).

La commission doit opérer les rectifications régulièrement ordonnées et arrêter définitivement la liste électorale de la commune.

La liste électorale est tenue par ordre alphabétique, elle comprend le nom, les prénoms, la profession, le domicile de l'électeur. Ce sont généralement ces mêmes mentions que contiennent les listes électorales étrangères ; certains pays y ajoutent l'âge de l'électeur comme l'Allemagne, la Belgique et dans ce dernier Etat, où le système du vote plural est en honneur, le quantum de votes qui appartient à l'électeur est indiqué après les autres mentions. En Angleterre, à côté des nom, prénoms, adresse de l'électeur, est indiquée la qualité en vertu de laquelle il a le droit de voter. Mais aucune législation n'est allée aussi loin que

(1) Cons. d'Etat, 6 août 1881. D. 83. 3. 13.

celle de la Californie. Elle exige que la liste électorale indique la taille, la couleur des yeux, des cheveux, les signes ou marques visibles, en un mot le signalement de l'électeur, indépendamment de ses nom, domicile, âge etc. (Loi du 31 mars 1891).

La minute de la liste électorale doit rester au secrétariat de la mairie ; et la loi du 7 juillet 1874 est venue disposer que « les listes électorales seront tenues dans un registre et conservées dans les archives de la mairie. » (art. 4 § 3).

Mais une copie doit en être transmise au préfet et cette copie reste déposée au secrétariat général du département.

C'est dans ces deux endroits, secrétariat de la mairie, secrétariat général du département, que les électeurs, qui le demandent, peuvent prendre communication des listes électorales, et non seulement communication, mais même copie, ainsi que cela résulte de l'article 4 § 3 de la loi du 7 juillet 1874.

Aucune entrave ne peut être apportée à l'exercice de ce droit ; tout refus de communication constituerait un excès de pouvoir (1).

Tout au plus le préfet ou le maire peut-il prendre, par arrêté, les mesures nécessaires pour que la communication n'entrave pas les services publics et l'exercice du droit des autres citoyens.

La sanction du non accomplissement des formalités prescrites par la loi électorale lors de la clôture des listes peut être la nullité des opérations électorales. Ainsi le conseil d'état a jugé que le vote sur une liste non régulièrement arrêtée au 31 mars était de nature à entraîner l'annulation des opérations électorales (2).

(1) Cons. d'État 19 juin 1863, Lebon, p. 498.

(2) Cons. d'État 31 mai 1866. Lebon, p. 559.

§ II

Durée et fixité de la liste électorale.

En indiquant les caractères généraux que présente la liste électorale et en traitant, en particulier, de la permanence de la liste, nous avons signalé une double conséquence qui résulte de ce principe à savoir que la liste électorale est annuelle et qu'elle est immuable.

C'est lors de la clôture de la liste qu'il y a lieu d'étudier ces deux conséquences.

La liste électorale est annuelle ; en effet, d'après l'article 8 du décret réglementaire du 2 février 1852, « la liste électorale reste, jusqu'au 31 mars de l'année suivante, telle qu'elle a été arrêtée.... » et d'après l'article 25 du décret organique : « l'élection est faite sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture des listes. » A partir du 31 mars et jusqu'au 1^{er} avril de l'année suivante la liste est valable pour toutes les élections qui ont lieu dans le cours de l'année. Si des élections ont lieu dans la période fixée pour la révision des listes, c'est-à-dire entre le mois de janvier et le 31 mars, les nouveaux inscrits ne peuvent être admis à prendre part au scrutin, et les élections doivent être faites sur l'ancienne liste (1). (Circ. min. int. 11 avril 1896. Bull. off. min. int 1896 p. 165.)

De même, lorsque le conseil de préfecture a, sur le recours du préfet, annulé les opérations de révision des listes électorales et fixé le délai dans lequel lesdites opérations doivent être recommencées, tant que ce délai n'est

(1) Cons. d'état 18 avril 1891. Lebon, p. 299.

pas expiré, la liste ne peut être considérée comme définitivement close, et les élections qui peuvent avoir lieu doivent être faites sur l'ancienne liste. C'est le seul cas où la liste électorale peut avoir une durée de plus d'un an (1).

La liste électorale est immuable, c'est-à-dire qu'une fois close elle est définitive ; par le fait qu'un électeur y est inscrit, il a le droit de voter ; à partir du jour de la clôture de la liste, elle ne peut être modifiée ; « elle reste telle qu'elle a été arrêtée » dit l'article 8 du décret de 1852. Aucun changement, fût-il la réparation d'une omission involontaire, n'y peut être introduit, et le maire, qui apporterait une modification quelconque à la liste, commettrait un véritable faux, car il altérerait un acte authentique.

Cependant, dans l'intérêt même des électeurs, la loi n'a pas voulu poser une règle aussi absolue sans lui apporter un tempérament, contenu dans le même article 8 du décret réglementaire. « La liste électorale, dit-il, reste jusqu'au 31 mars de l'année suivante, telle qu'elle a été arrêtée, sauf néanmoins les changements qui y auraient été ordonnés par décision du juge de paix et sauf aussi la radiation des noms des électeurs décédés, ou privés des droits civils et politiques par jugements ayant force de chose jugée. »

Ainsi le maire a un double devoir à remplir : il doit déférer aux décisions du juge de paix et opérer l'inscription ou la radiation qui y est prescrite ; mais il doit aussi agir d'office et rayer les noms des électeurs décédés et de ceux qui ont été l'objet d'un jugement ayant force de chose jugée, soit qu'il prononce ou qu'il emporte par lui-même la perte des droits politiques.

(1) Cons. d'État 17 janvier 1891. Lebon, p. 27.

Des circulaires du ministre de l'intérieur des 12 juillet et 18 novembre 1874, 25 juillet 1893, 11 avril 1896 (*Bulletin off. min. int.* 1896 p. 165) ont même prescrit aux maires de publier, cinq jours avant chaque élection, un tableau des retranchements contenant les noms des citoyens décédés ou privés de leurs droits civils et politiques et des rectifications faites sur les décisions des juges de paix ; mais le conseil d'état a jugé que l'omission de cette formalité, non prévue par un texte de loi, n'était pas de nature à entraîner l'annulation des opérations électorales (1).

Si le maire n'opère pas les changements qui doivent être effectués, les mêmes circulaires indiquent que les électeurs peuvent les réclamer dans les formes suivies pour les demandes portées devant la commission municipale. Mais cette omission ou ce refus de faire les inscriptions nécessaires ne sont de nature à entraîner l'annulation des opérations électorales que s'ils ont pu avoir de l'influence sur le résultat de l'élection (2).

En dehors de ces exceptions limitativement énoncées par la loi électorale, la liste une fois close ne peut recevoir pendant l'année aucune rectification, et tous les électeurs qui y sont inscrits et ces électeurs seuls peuvent prendre part aux élections qui ont lieu dans le courant de l'année.

A cette dernière règle, cependant, l'article 23 de la loi du 5 avril 1884, reproduisant la disposition de l'article 19 du décret réglementaire de 1852, est venu apporter une dérogation en déclarant : « Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur cette liste. Toutefois, seront admis à voter, quoique non inscrits, les électeurs porteurs d'une

(1) Cons. d'Etat, 16 mars 1888. Lebon, p. 272.

(2) Cons. d'Etat 5 mai 1893. Lebon, p. 365.

décision du juge de paix ordonnant leur inscription ou d'un arrêt de la cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé leur radiation.»

Dans les cas de modification d'une circonscription électorale, il y a lieu de retrancher de la liste électorale les électeurs appartenant au territoire annexé et de les inscrire sur la liste de la commune à laquelle ils se trouvent rattachés. C'est là une opération purement matérielle qui ne change en rien la composition du corps électoral et qui, d'après une instruction ministérielle du 6 avril 1875, peut être faite par la municipalité.

Mais, lorsqu'une section est distraite d'une commune, il n'y a pas lieu de procéder avant le 31 mars de l'année suivante, à la confection des listes électorales (1).

§ III

Des inscriptions frauduleuses.

Le champ est largement ouvert aux fraudes en matière électorale. Elles peuvent s'exercer avant, pendant, après le scrutin et peuvent se rapporter soit à la confection des listes, soit aux manœuvres destinées à influencer le vote, soit à l'exercice illégal du vote, soit à la tenue des opérations électorales, soit à la falsification du scrutin etc..

Les fraudes relatives aux listes électorales sont les seules dont nous ayons à nous occuper ici et, il faut bien le dire, notre législation française est très défectueuse à ce point de vue. Les dispositions que l'on rencontre dans certaines législations étrangères et entre autres en Italie

(1) Cons. d'Etat, 30 janvier 1868. Cité par Guerlin de Guer, 1^{re} édit., p. 45.

et en Espagne, devraient bien recevoir une application chez nous.

Un seul texte, en effet, prévoit les fraudes qui peuvent se produire en matière d'inscription sur les listes électorales, c'est l'article 6 de la loi du 7 juillet 1874. Cet article, qui, avant que la loi du 5 avril 1884 ne soit venue établir une liste unique, avait été déclaré applicable aux élections politiques par la loi du 30 novembre 1875 (art. 22), a remplacé dans notre législation l'article 31 du décret organique du 2 février 1852.

D'après celui-ci « toute personne qui se sera fait inscrire sur la liste électorale sous de faux noms ou de fausses qualités, ou aura, en se faisant inscrire, dissimulé une incapacité prévue par la loi, ou aura réclamé et obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes, sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an, et d'une amende de 100 à 1000 francs. » L'article 6 de la loi de 1874 contient à peu près les mêmes dispositions car il décide que « ceux qui, à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats, se seront fait inscrire ou auront tenté de se faire inscrire indûment sur une liste électorale; ceux qui à l'aide des mêmes moyens, auront fait inscrire ou rayer indûment un citoyen, et les complices de ces délits, seront passibles d'un emprisonnement de six jours à un an, et d'une amende de 50 à 500 francs. Les coupables pourront, en outre, être privés pendant deux ans de l'exercice de leurs droits civiques. L'article 46 du code pénal est dans tous les cas applicable. »

La loi ne vise donc que la fraude qui peut être commise par les demandeurs en inscription; elle ne s'occupe aucunement des autorités chargées de la révision des listes, elle

ne les soupçonne même pas capables de mauvais vouloir et à plus juste raison de pouvoir fausser par certains procédés les opérations de révision. Les altérations commises par le bureau électoral sont seules prévues par les textes. (art. 35 déc. du 2 février 1852). Mais celles qui peuvent se produire avant le scrutin ne sont aucunement réglementées et, par exemple, ainsi que le fait remarquer M. Villey (1), la cour de cassation a dû juger que les retranchements opérés volontairement et de mauvaise foi par un maire sur les listes électorales, au moment de la révision de ces listes, ne tombaient pas sous le coup de la loi (2).

Dans tous ces cas de fraudes à l'occasion de la révision des listes électorales et commises par les autorités chargées de ce travail, la seule ressource qui appartienne aux victimes est, l'élection une fois faite, de déférer les opérations au conseil de préfecture, et encore, pour que ces altérations puissent donner lieu à l'annulation de l'élection, il faut, comme pour toutes les questions de forme en matière électorale, qu'elles aient eu une influence sur le résultat de l'élection.

Dans les législations étrangères, même dans celles où des lois récentes sont venues sévir contre les fraudes électorales, comme en Angleterre, où la loi du 6 juillet 1895 a complété par des dispositions très nombreuses et souvent très originales l'ancienne loi du 25 août 1883, les fraudes qui peuvent se commettre à l'occasion de la révision des listes ne sont pas l'objet d'une réglementation précise de la part de la loi ; elle ne promulgue guère de sanctions rigoureuses que contre les falsifications de scrutin et les faits de corruption.

(1) Villey. *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, p. 260.

(2) Cass. 9 nov. 1878. D. 79. 1. 143.

A peu près seules, les législations de l'Espagne et de l'Italie prévoient et punissent les fraudes relatives aux listes électorales.

Dans la loi du 26 juin 1890, la législation espagnole prend des dispositions minutieuses contre les fraudes qui peuvent être exercées sur les listes électorales. Ainsi elle punit de l'emprisonnement et d'une amende de 500 à 5.000 pesetas, lorsque le Code pénal n'en édicte pas de plus grande, les fonctionnaires publics qui contribuent à l'un des actes ou à l'une des omissions suivantes : à ce que les listes, soit préparatoires, soit définitives, ne soient pas exactement dressées et ne demeurent pas exposées pendant le temps et au lieu voulus ; à tout changement des jours, heures et lieux des diverses formalités ; à toute pratique frauduleuse dans les opérations de formation des listes, etc. (art. 88 de la loi). Cette sanction n'est d'ailleurs pas la seule, car l'article 97 dispose que tous les délits électoraux emportent comme peines communes : celle de la privation spéciale, temporaire ou perpétuelle du droit de suffrage, lorsque le coupable est fonctionnaire public, et celle de la suspension du même droit, lorsque ce coupable est un simple particulier. Au cas de récidive, c'est l'incapacité absolue et perpétuelle pour les fonctionnaires, et l'incapacité absolue, mais temporaire, pour les simples particuliers.

La loi italienne du 11 juillet 1894 prévoit encore avec plus de soin les abus qui peuvent être commis par ceux qui sont chargés de la confection des listes.

Elle punit d'amende (50 à 500 liras) ceux, qui, y étant légalement obligés, n'accomplissent pas dans le temps et de la manière prescrits les opérations pour la révision de la liste électorale, la confection et l'affichage de cette liste,

les notifications qui y sont relatives. Des peines analogues frappent également ceux qui refusent de publier les tableaux et listes des électeurs, de communiquer ces listes, d'en laisser prendre copie dans les cas prévus par la loi. Ces peines seront encore appliquées à ceux qui opèrent l'inscription ou la radiation d'un électeur sans les documents exigés par la loi. La même amende sera prononcée contre celui qui aura omis une inscription ou une radiation sur les listes. Dans tous ces cas, s'il y a eu intention frauduleuse, la peine peut être la détention, et l'amende peut s'élever jusqu'à 3000 liras. La détention peut même durer trois ans et le coupable être privé de ses droits électoraux pendant 9 ans, s'il a dressé une liste électorale, ou une copie, en tout ou partie fausse, ou altéré une liste vraie. Les mêmes peines sont applicables à quiconque supprime ou détruit, en tout ou en partie, des documents électoraux.

Mais la législation italienne n'a pas seulement réglementé les abus possibles de la part des fonctionnaires ou autorités chargés de la confection des listes, elle a aussi prévu les cas de fraude commis par les simples particuliers. Ainsi, elle punit de la détention jusqu'à un an, d'une amende jusqu'à 2000 liras et de l'interdiction des droits politiques de 3 à 6 ans, celui qui aura, par des moyens frauduleux, obtenu indûment pour lui-même ou pour autrui une inscription sur les listes, ou la radiation d'un ou de plusieurs électeurs.

D'autres législations ont encore prévu les manœuvres frauduleuses commises par les autorités qui confectionnent et révisent les listes électorales, mais aucune n'a donné autant de détails que l'Espagne et l'Italie. La Grèce, par exemple, édicte des peines contre le maire qui dresse

sciemment une liste électorale fausse (art. 75 loi des 5-17 septembre 1877).

Ainsi encore, la Roumanie punit, d'un emprisonnement de 15 jours à 2 mois et d'une amende de 500 à 2000 francs, le maire ou les conseillers qui auront fait des radiations ou des inscriptions frauduleuses.

§ IV

Frais d'impression des listes électorales.

Les maires reçoivent de la préfecture les imprimés nécessaires pour la rédaction du tableau rectificatif de la liste électorale, et les cadres pour la confection des listes définitives. C'est qu'en effet les dépenses relatives aux listes électorales font partie des dépenses du département. « Le budget ordinaire, dit l'article 60 § 4 de la loi du 10 août 1871, comprend les frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury... » Ce sont là des dépenses obligatoires pour les départements. Les conseils généraux n'ont jamais reçu de la loi le droit de se refuser à les payer ou de négliger de le faire. En effet, le droit de refuser ou de s'abstenir de voter ces dépenses permettrait aux conseils généraux de paralyser tous les services publics.

Dès lors, ces dépenses ont un caractère commun avec les autres dépenses obligatoires du département et qui est le suivant : si un conseil général omettait ou refusait de les porter au budget, elles pourraient être inscrites d'office par le décret qui règle le budget départemental. On

pourrait même, si le département n'avait pas d'autres ressources suffisantes pour y faire face, pourvoir à leur paiement par une imposition extraordinaire portant sur les quatre contributions directes. (Art. 61 de la loi du 10 août 1871).

APPENDICE

DES LISTES ÉLECTORALES EN ALGÉRIE ET AUX COLONIES

Au moment où la représentation coloniale est l'objet de vives attaques au sein des Chambres, il n'est pas sans intérêt de donner un rapide aperçu du régime électoral politique, relatif à la formation des listes électorales, en vigueur en Algérie et aux colonies.

1°. — *Algérie*

C'est depuis le décret du 5 mai 1848 que l'Algérie participe à la représentation nationale. Ce droit lui fut retiré depuis le décret du 2 février 1852 jusqu'au décret du 8 septembre 1870. Rétabli à cette époque, il n'a pas cessé de subsister et la dernière loi concernant cette représentation est celle du 13 février 1889 qui lui accorde la nomination de six députés.

L'élection des membres de la Chambre est régie en Algérie par les dispositions de la loi métropolitaine, c'est-à-dire, conformément à la loi du 30 novembre 1875.

De plus, d'après l'article 164 de la loi du 5 avril 1884,

cette loi, qui a modifié les lois antérieures et supprimé la dualité de listes précédemment existantes, est déclarée applicable à l'Algérie, et dès lors on pourrait en conclure que les listes électorales en Algérie servent aussi bien pour les élections politiques que pour les élections municipales ; mais si la loi de 1884 est applicable à l'Algérie elle ne l'est, comme le dit le premier paragraphe de l'article 164 *in fine*, que « sous réserve des dispositions concernant la représentation des musulmans indigènes. » Et, en effet, alors que sous l'empire des lois du 7 juillet 1874 et du 30 novembre 1875 existaient deux listes en France et que la liste politique était beaucoup plus nombreuse que la liste municipale, c'est le contraire qui se produit actuellement en Algérie : la liste politique ne comprend que les citoyens français et la liste municipale comprend, en outre, les indigènes musulmans réunissant certaines conditions déterminées par un décret du 7 avril 1884.

La liste électorale politique ne comprend que les citoyens français ; or il y a, au point de vue de l'inscription sur les listes électorales de toute une catégorie de citoyens français, une réglementation très spéciale, œuvre du décret provisoire du 7 octobre 1871, et nécessitée par le décret du Gouvernement de la Défense nationale du 24 octobre 1870. Ce décret opère une naturalisation collective de toute une catégorie d'indigènes. « Les Israélites indigènes des départements de l'Algérie, dit-il, sont déclarés citoyens français ; en conséquence leur statut réel et leur statut personnel seront, à compter de la promulgation du présent décret, réglés par la loi française. »

Cette faveur n'a pas été accordée aux indigènes musulmans qui ne sont admis à la jouissance des droits politiques qu'individuellement, à la condition de renoncer à

leur statut personnel et d'obtenir du Gouvernement un décret de naturalisation. .

Mais ces indigènes israélites doivent, pour être inscrits sur la liste politique, satisfaire à une condition spéciale, celle de justifier qu'ils sont nés avant l'occupation française ou depuis cette époque de parents établis en Algérie à l'époque où elle s'est produite. Cette justification doit être faite devant le juge de paix du domicile de l'israélite, et ce, à peine de déchéance, lors de la révision annuelle de la liste électorale et dans le délai de vingt jours, imparti par l'article 2 du décret du 7 octobre 1871. Ce droit appartient même à ceux qui auraient négligé de le faire valoir lors de la promulgation du décret.

On a contesté la légalité de ce décret qui, dit-on, simple acte du pouvoir exécutif, ne pouvait modifier le décret du 24 octobre 1870, lequel avait le caractère de décret-loi, rendu par l'autorité qui détenait à ce moment tous les pouvoirs. La cour de cassation n'a pas contesté sa valeur et s'est prononcée pour la légalité (1).

C'est la seule particularité que présentent les listes électorales politiques en Algérie, les autres formalités qui accompagnent leur révision annuelle ne présentent aucune différence avec celles qui sont appliquées en France.

La Tunisie ne participe pas à la représentation nationale, et même, la seule élection que l'on y rencontre est celle des membres de la chambre de commerce de Tunis.

(1) Cass. 18 avril 1896. D. 96. 1. 353.

2° — *Colonies.*

Toutes nos colonies françaises ne possèdent pas le droit d'élire des représentants au Parlement, et celles qui ont ce droit ne l'ont acquis que successivement. La représentation coloniale existait déjà sous la Révolution (9 mars 1790). Supprimée par le premier consul, elle ne fut rétablie que par la révolution de 1848. Abolie de nouveau au coup d'État de 1852, elle redevint en vigueur après le 4 septembre et ce sont la constitution de 1875 et la loi du 24 décembre 1875 qui ont consacré le droit d'élire des députés pour la Martinique, pour la Guadeloupe, pour la Réunion, pour les Indes françaises ; la loi du 8 avril 1879 pour le Sénégal et pour la Guyane ; la loi du 28 juillet 1881 pour la Cochinchine française.

Dans toutes les colonies, excepté dans l'Inde française, qui a un régime particulier, les sujets français ou naturalisés, qu'ils soient d'origine française ou indigène, jouissent du droit de vote au même titre et dans les mêmes conditions que tous les citoyens français.

Mais l'établissement et la révision des listes ont été faits pendant longtemps conformément aux prescriptions de la loi du 15 mars 1849. On n'avait pas tenu compte dans les colonies, où la loi du 30 novembre 1875 avait été promulguée, que cette loi porte dans son article 1^{er} l'énonciation suivante que « les députés seront nommés par les électeurs inscrits sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874... » C'était cette loi qui devenait applicable par le fait même de l'application de la loi de 1875. A la suite d'un arrêt de la cour de cassation (1) condamnant cet usage, une circulaire ministérielle

(1) Cass. 5 juillet 1892, D. 82, 1, 425.

du 18 novembre 1882 prescrit aux administrations de toutes les colonies représentées au Parlement de promulguer la loi du 7 juillet 1874 et les dispositions corrélatives des décrets de 1852 sur la formation des listes électorales.

Ces dispositions ont été simplement modifiées en ce qui concerne l'exercice du droit électoral et l'unité de liste par la loi du 5 avril 1884, dont l'article 163 déclare l'application aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, et par un décret du 26 juin 1884 ordonnant la même application à la Guyane, au Sénégal, et à la Cochinchine.

Une double exception au principe de l'unité de liste électoral, proclamée par la loi de 1884, se rencontre seulement en Guyane et en Cochinchine où il est nécessaire de dresser deux listes, parce que pour les élections au conseil général de la première et au conseil colonial de la seconde, un an de résidence et non six mois sont exigés.

A part cette exception les opérations de révision des listes électorales se pratiquent de la même manière aux colonies que dans la métropole. Les commissions spéciales de la liste doivent fonctionner dans les mêmes formes, et le juge de paix est appelé à statuer dans les mêmes conditions. Toutefois il y a des territoires où il n'y a pas de juges de paix ; au Sénégal, par exemple. Dans ce cas c'est à l'autorité judiciaire, qui en fait l'office, qu'il appartient de le remplacer, c'est à dire au tribunal civil, qui statue en matière de justice de paix.

Dans les colonies, c'est le directeur de l'intérieur qui a le droit d'agir dans tous les cas où ce droit est conféré aux préfets dans la métropole.

L'Inde française, avons-nous dit, est soumise à un régime spécial.

En effet, si pour les élections locales il a été établi plusieurs listes : deux d'après le décret du 25 janvier 1879, trois d'après celui du 26 février 1884, deux enfin d'après le dernier décret du 10 septembre 1899 et qui comprennent l'une les Européens et les descendants d'Européens, et l'autre les indigènes, une liste unique existe seule pour les élections politiques et où se trouvent confondus les Européens et les indigènes, indigènes qui ne sont pas forcément citoyens français.

Le droit électoral a été reconnu à tous les natifs par une instruction du gouvernement provisoire, en date du 5 mars 1848, qui dispensait de toute preuve de naturalisation les habitants indigènes des établissements français de l'Inde, justifiant d'une résidence de cinq années dans ces possessions, en s'appuyant sur ce que la consécration par la loi française du droit civil propre des Indiens, faite par l'arrêté du 6 janvier 1879, entraînait implicitement la reconnaissance de leurs droits politiques, du moment que la loi ne contenait aucune exception à cet égard.

Et si le décret du 21 septembre 1881 est venu permettre aux Indiens de renoncer à leur statut personnel, ce qui a eu pour but de donner au renonçant la qualité de citoyen français et de l'assimiler à un naturalisé, il n'a pas eu pour effet d'écarter des listes politiques les Indiens non renonçants qui ont toujours le droit d'y être inscrits, quoique n'étant pas citoyens français. Ainsi en a décidé la cour de cassation (1).

Enfin, autre particularité du régime électoral des Indes françaises, ni la loi de 1874 ni celle de 1884 n'ayant été

(1) Cass. 29 juillet 1889. D. 89. 4. 457.

promulguées dans la colonie et la circulaire ministérielle du 18 novembre 1882, pas plus que le décret du 26 juin 1884, n'ayant reçu leur application dans cette colonie, il s'ensuit que les conditions d'électorat y sont encore réglées par l'article 13 du décret organique du 2 février 1852.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, où nous avons essayé de tracer les règles de notre législation française sur les listes électorales politiques, règles qui se dégagent tant des textes épars dans nos différentes lois électorales que de la jurisprudence de la cour de cassation, et où nous avons cherché à donner un aperçu des principales formalités édictées en la matière par quelques législations étrangères, il faut bien constater que notre système français ne procure pas toutes les garanties qu'on est en droit de lui demander, qu'il est encore très défectueux et que des réformes s'imposent.

Ce n'est pas à dire cependant que l'importance des listes électorales soit méconnue. Indépendamment des propositions de codification des lois électorales que nous avons signalées ailleurs, d'autres propositions tendant à des modifications dans les opérations relatives à la révision des listes ont été déposées sur le bureau des Chambres, par M. Pieyre le 17 janvier 1884, M. Folliet le 26 mars 1885, M. Baragnon au Sénat le 26 mars 1888, M. Michelin, le 11 mars 1897, etc. Mais elles n'ont jamais abouti. Il y a bien à la Chambre des députés une commission, dite du suffrage universel, à laquelle sont renvoyées les questions électorales; mais elles y restent longtemps en sommeil, car la commission ne sort de

sa torpeur qu'à l'approche de la période électorale ; alors elle veut faire preuve de bonne volonté et étudie les propositions qui lui sont soumises ; elle prépare à la hâte des rapports, mais il est trop tard ; les propositions ne viennent même pas en discussion, on ne veut pas modifier la loi électorale à la veille du scrutin. Actuellement la commission est saisie de divers projets : retour au scrutin de liste, renouvellement partiel de la Chambre, vote sous enveloppe, répression des fraudes électorales, etc. ; mais la Chambre consacre à peine quelques séances du matin à la discussion de ces différentes questions et encore ne prend-elle aucune résolution définitive.

Ce n'est pas que la presse, de son côté, ne signale aussi l'importance des listes électorales ; chaque année et principalement l'année où se fait le renouvellement de la Chambre des députés, il n'est pas de journal, de feuille locale, qui ne prévienne ses lecteurs du moment où se font les opérations de révision des listes et ne rappelle les droits des électeurs. Témoin cette annonce reproduite à peu près textuellement par nombre de journaux : « On va, dans quelques semaines, procéder à la révision des listes électorales dans toutes les communes de France. Ce travail doit être fait avec d'autant plus de soin que c'est sur les listes révisées au commencement de l'année 1902 que se feront les élections législatives. Nous n'avons pas besoin d'insister sur l'importance de ce travail. Nous pourrions citer des communes dans lesquelles, par un examen attentif et une révision minutieuse des listes électorales, nos amis ont réussi à déplacer la majorité. Il importe donc que l'on puisse, dans chaque commune exercer, un contrôle sérieux sur le travail de révision et présenter des réclamations précises quand le moment sera venu. Ce

contrôle pour être efficace, doit être préparé, etc...» Cette année même il s'est fondé à Paris une « Ligue du suffrage universel » engageant les électeurs à surveiller l'établissement des listes électorales, indiquant les conditions d'inscription, se chargeant de trancher les difficultés qui peuvent se présenter.

Ce contrôle que peuvent exercer les électeurs sur les opérations de révision des listes ne suffit toutefois pas pour leur assurer toute la sincérité désirable ; il n'empêche pas toujours les inscriptions illégales et les radiations arbitraires. Car le titre d'électeur doit présenter un caractère de loyauté et d'authenticité absolue, et pour y arriver des réformes sont nécessaires dans notre système électoral.

Sans doute notre législation repose bien sur le principe de la permanence des listes et c'est là, déjà, une garantie donnée aux électeurs ; mais si ce principe n'existait pas à la base de nos listes électorales, ce ne sont pas des réformes qu'il faudrait prôner, c'est un régime nouveau qu'il faudrait créer.

De même, une autre garantie existe aussi dans l'intervention de l'autorité judiciaire au cours du contentieux des listes électorales ; mais sa participation au jugement des réclamations n'est pas suffisante, il faudrait développer cette action de l'autorité judiciaire et ne pas laisser le soin de statuer sur les contestations au représentant le plus infime de la hiérarchie judiciaire, au juge de paix.

Les réformes qu'il faut, semble-t-il, introduire dans notre législation apparaîtront d'ailleurs plus clairement si nous les examinons en reprenant chacun des trois principaux chapitres qui font l'objet de ce travail, et relatifs au contenu des listes, au travail préparatoire de

révision annuelle, enfin au contentieux des listes électorales.

Parmi les conditions d'inscription sur les listes électorales, nous avons distingué les conditions générales et les conditions spéciales. Sur les conditions générales, c'est-à-dire, la jouissance du droit électoral, qui résulte de la possession de certaines qualités d'indigénat ou de naturalisation, d'âge, de capacité, puisqu'il ne faut se trouver dans aucun cas d'incapacités prévu par la loi, nous passerons rapidement, n'ayant fait que les signaler dans notre étude. Nous dirons toutefois que, bien loin de porter atteinte au principe du suffrage universel, cette réglementation est nécessaire, car il faut pouvoir écarter du suffrage les incapables et les indignes. Il y aurait même lieu, non seulement de réviser le tableau des incapacités et d'aggraver la suspension du droit électoral qui en découle, — certaines peines correctionnelles, en effet, n'entraînant la déchéance du droit de vote qu'à la deuxième condamnation, comme l'ivresse manifeste ; — mais surtout d'augmenter encore le nombre des incapacités édictées par les textes. Ainsi on ne devrait pas reconnaître la jouissance du droit électoral aux individus pourvus d'un conseil judiciaire, à l'instar de la Bavière, de la Serbie, de quelques cantons suisses. Notre législation exclut bien du suffrage les individus frappés d'interdiction judiciaire ; il n'est pas nécessaire pour être écarté du droit de vote d'être totalement privé de raison ; celui qui a donné la preuve qu'il est incapable d'administrer ses propres affaires ne doit pas participer dans une mesure quelconque à l'administration des affaires publiques.

De même, comme en Belgique, la jouissance du droit électoral devrait être retirée à ceux qui ont été déchus

de la puissance paternelle ou destitué de la tutelle. Et la liste des modifications et des additions serait longue si nous entrions dans le détail des incapacités qui sont visées par nos lois.

Quant aux conditions spéciales qu'il est nécessaire d'accomplir pour être inscrit sur une liste électorale et pour posséder ainsi l'exercice du droit électoral, conditions qui se ramènent à quatre : condition de domicile ou de résidence de six mois, condition d'inscription au rôle des contributions directes ou au rôle des prestations en nature, condition spéciale aux Alsaciens Lorrains, condition des fonctionnaires publics et des ministres des cultes assujettis à une résidence obligatoire, elles se légitiment pour la plupart. Cependant deux réformes nous paraissent utiles.

Et d'abord la suppression radicale de la condition de faveur faite aux Alsaciens-Lorrains. Cette disposition, très juste et très naturelle lorsqu'elle a été édictée, vu le temps écoulé depuis cette période néfaste n'a plus aujourd'hui d'application ; d'autant que cette faveur ne pouvait être réclamée qu'une fois et que celui qui en avait profité dans une résidence en avait épuisé l'effet. Cette condition, dès lors, n'a plus aucune utilité.

L'autre réforme que nous avons en vue a trait à la condition de domicile. En effet, alors qu'une résidence de six mois est exigée pour donner droit à l'inscription sur une liste électorale, aucune durée n'est imposée pour celui qui invoque son domicile comme droit à l'inscription. Or, parmi les causes qui ont nécessité la fixation d'une certaine durée de résidence, s'il en est qui ne s'appliquent pas au domicile, il en est d'autres qui le concernent aussi bien que la résidence. Si, en effet, l'obli-

gation des six mois de résidence a l'avantage d'écarter du vote des éléments vagabonds et nomades, qui, admis au suffrage, pourraient fausser les résultats du scrutin, et si ce danger n'est pas à craindre avec ceux qui se réclament de leur domicile, la création dans un endroit d'un principal établissement impliquant l'intention qu'on a de se fixer dans ce lieu, d'autres raisons qui font exclure des listes électorales ceux qui n'ont pas une durée suffisante de résidence ont, croyons-nous, la même valeur quand il s'agit du domicile.

Deux considérations, autres que celle que nous avons déjà indiquées, sont généralement invoquées pour défendre cette durée de six mois de résidence. Il faut, dit-on, que l'électeur puisse connaître le candidat pour lequel il vote, et il faut surtout que l'autorité puisse connaître l'électeur et savoir s'il n'est frappé d'aucune incapacité légale. Or, si ces deux causes, et principalement la seconde ont fait naître l'obligation de justifier d'une durée de six mois de résidence, il semble que cette durée devrait être exigée aussi bien pour le domicilié que pour le résident, et qu'elle constitue seule, pour l'un comme pour l'autre, un signe indispensable d'identité, une sorte d'attestation du droit électoral, d'autant plus que l'on a reconnu dans la discussion de la loi de 1884 que l'électeur domicilié dans une commune peut y être inscrit, dès qu'il y a transféré son domicile, même s'il n'y réside pas.

Et cette mesure, de justice, croyons-nous, ne serait pas une atteinte au principe du suffrage universel, puisqu'elle serait égale pour tous.

D'ailleurs, étant donné le caractère d'unité que présentent nos listes électorales, qui servent tant aux élections politiques qu'aux élections départementales et municipa-

les, il serait bon, peut-être, de porter à un an cette durée de domicile ou de résidence, car la simple exigence de six mois est insuffisante pour connaître les intérêts communaux et pouvoir apprécier les mandataires qui seront chargés de les gérer.

Sur le travail préparatoire de la révision annuelle des listes électorales opéré par la commission administrative, soit qu'elle d'office elle apporte à la liste les modifications qu'elle juge nécessaires, soit qu'elle agisse sur la demande des propres électeurs intéressés, sur celle des électeurs de la circonscription ou sur celle du préfet ou du sous-préfet, du moment que la plus grande publicité entoure ces opérations, que le contrôle peut s'exercer librement, que les réclamations peuvent facilement se produire, aucune réforme impérieuse ne s'impose, étant donné que la commission ne constitue pas une juridiction, que son travail n'est pas définitif et n'est que le préliminaire d'autres opérations plus importantes qui comprennent le jugement du contentieux des listes où des réformes sont beaucoup plus utiles.

C'est lors de cette phase des opérations de révision de la liste électorale qu'il faudrait en effet, voir augmenter l'action de l'autorité judiciaire, ce que nous indiquions plus haut comme la principale réforme à apporter dans notre législation, et qu'il y aurait lieu de faire quelques emprunts à certaines législations étrangères, comme celles de l'Espagne et de l'Italie. Ce n'est pas à dire qu'il faille établir chez nous un triple degré de juridiction comme dans ces deux pays ; cela compliquerait inutilement la procédure ; mais à d'autres points de vue certaines pratiques, certaines interventions de l'autorité judiciaire, en usage dans ces deux états, devraient être introduites dans nos lois.

Notre système comprend pour l'examen des réclamations un double degré de juridiction ; il confie le jugement des contestations en premier ressort à une autorité administrative : la commission municipale, et la connaissance de l'appel de ces décisions au juge de paix.

Or ce système présente un double inconvénient.

D'une part, la commission municipale ne présente aucune garantie d'indépendance et d'impartialité ; composée du maire, de trois conseillers municipaux et du délégué du préfet, cette autorité peut facilement être inspirée par l'esprit de parti, et n'est aucunement soustraite aux influences extérieures ; et cela est d'autant plus regrettable qu'aucune peine n'est prononcée contre le maire qui refuse de recevoir les réclamations, de les transmettre à la commission, ou omet de la faire statuer sur celles qui lui sont soumises.

D'autre part si la connaissance de l'appel est bien donnée à un membre de l'autorité judiciaire, c'est à son représentant le plus faible et le moins qualifié, à celui qui se trouve au dernier échelon de la hiérarchie judiciaire, et encore à un magistrat amovible, au juge de paix.

A ces deux points de vue notre législation devrait être modifiée ; non pas qu'il soit nécessaire de donner le jugement des premières contestations à l'autorité judiciaire, comme en Grèce, mais il y aurait lieu de modifier la composition de la commission chargée de statuer en premier ressort, et de donner la connaissance de l'appel à un degré plus élevé de la hiérarchie judiciaire.

A côté de l'élément administratif représenté dans la commission par le maire, les conseillers municipaux et le délégué du préfet, il y aurait lieu de faire place à l'élément judiciaire, comme en Italie, et de donner entrée et voix

délibérative au juge de paix, qui y ferait en quelque sorte fonction de ministère public. On pourrait même, de plus, afin d'éviter que les conseillers municipaux ne soient pris par leurs collègues dans la majorité du conseil, employer, pour leur choix, soit la méthode du tirage au sort, soit un système assurant la représentation des minorités.

Quant au jugement des réclamations en appel, sans nul doute il devrait être confié à l'autorité judiciaire et donné au tribunal civil de l'arrondissement. Il n'est pas besoin pour cette mission de recourir à l'assistance de la cour d'appel, placée plus loin des intéressés, et dont ces affaires, à raison de l'étendue du ressort, viendraient augmenter les rôles déjà si encombrés.

Le tribunal civil devrait d'ailleurs juger ces appels comme en matière sommaire, ainsi qu'il le fait pour les appels des jugements des justices de paix.

Enfin, cette intervention du tribunal civil ne devrait pas empêcher de se produire le recours en cassation.

Ces réformes d'ailleurs ne suffiraient pas encore pour assurer toute l'indépendance et la sincérité désirables à ces opérations de révision des listes électorales, car il y a dans notre législation une lacune qu'il est nécessaire de combler.

Notre loi ne punit en effet que les fraudes commises par les électeurs, demandeurs en inscription ou en radiation : elle n'édicte de peines que contre les individus, qui, à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats, se sont fait inscrire sur une liste ou ont tenté de le faire, et ceux qui ont employé les mêmes moyens pour faire inscrire ou rayer indûment d'autres citoyens.

Or, à côté des fraudes commises par les électeurs il faut prévoir celles qui peuvent être l'œuvre du maire et

des membres de la commission administrative ou de la commission municipale. Pour prouver qu'un maire, d'accord avec la commission municipale, peut composer la liste suivant ses intérêts ou ses caprices, il suffit de constater que pas plus l'article 2 du décret du 2 février 1852, que l'article 2 de la loi du 7 juillet 1874, réglémentant les formalités de la confection et de la composition de la liste, n'ont de sanction. C'est à cet inconvénient grave qu'il faut apporter un remède en édictant des peines sévères contre les membres de ces commissions qui se rendraient coupables de faits frauduleux, comme cela est pratiqué par les législations de l'Espagne et de l'Italie.

La commission du suffrage universel est à l'heure actuelle saisie d'un amendement déposé par M. Perreau, frappant de pénalités ces fraudes électorales qui ne tombent pas sous le coup des textes légaux en vigueur. D'après cet amendement : « en dehors des cas spéciaux prévus par les articles 31 à 36 inclusivement et par les articles 38 à 43 inclusivement du titre IV du décret organique du 2 février 1852, quiconque, soit dans une commission municipale, soit dans un bureau de recensement, soit avant, soit pendant ou après un scrutin, aura, par des manœuvres frauduleuses, par des actes ou par inobservation volontaire des dispositions de la loi ou des règlements, changé ou tenté de changer le résultat du scrutin, sera puni de la privation des droits civiques et d'un emprisonnement de six mois à cinq ans ou de l'une de ces deux peines seulement. Si le coupable est fonctionnaire public la peine sera portée au double ».

L'introduction de cette disposition dans nos lois électorales serait déjà un gage qu'une plus grande sincérité entourerait les opérations de révision des listes électora-

les, mais nous sommes si près des élections qu'il y a bien peu de chance de voir aboutir ce projet.

Et, pour résumer les réformes que nous voudrions voir établir dans notre législation électorale au seul point de vue des listes électorales, car, si nous nous occupions du droit électoral dans son ensemble, d'autres réformes non moins légitimes s'imposeraient, comme le vote obligatoire, la représentation proportionnelle des minorités etc., elles peuvent se ramener à une révision du tableau des incapacités électorales et à certaines additions à y faire, — à la suppression de la condition de faveur faite aux Alsaciens-Lorrains qui n'a plus de raison d'être, — à l'assimilation du domicile à la résidence quant à la durée nécessaire pour exercer le droit de suffrage, — à la participation du juge de paix à la décision de la commission municipale, — à la connaissance des appels contre ces décisions donnée au tribunal civil de l'arrondissement, — enfin à une répression énergique des fraudes électorales qui peuvent se commettre au cours des opérations.

Vu :

Le Président de la thèse,

L. LE FUR.

Vu :

Le Doyen,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Université de Caen

E. ZÉVORT.

B. — <i>Délai dans lequel le juge de paix doit statuer.....</i>	210
C. — <i>Qualité du jugement.....</i>	211
D. — <i>Notification du jugement.....</i>	213
SECTION III. — <i>Du pourvoi en cassation.....</i>	214
§ 1. — <i>Du pourvoi.....</i>	219
A. — <i>Délai du pourvoi.....</i>	220
B. — <i>Jugements susceptibles de recours en cassation..</i>	222
C. — <i>Personnes ayant qualité pour former le pourvoi.</i>	224
§ 2. — <i>Procédure.....</i>	226
A. — <i>Forme du pourvoi.....</i>	226
B. — <i>Dénonciation du pourvoi.....</i>	230
C. — <i>Arrêts de la cour de cassation.....</i>	233
SECTION IV. — <i>Des frais et dépens en matière électorale....</i>	235
SECTION V. — <i>Du contentieux de la liste électorale dans les</i> <i>législations étrangères.....</i>	238
1 ^o) <i>Législations où l'autorité judiciaire statue en</i> <i>premier ressort sur les réclamations.....</i>	240
2 ^o) <i>Législations où elle ne statue pas sur les premières</i> <i>réclamations et où elle est compétente en appel....</i>	241
3 ^o) <i>Législations où elle ne statue ni sur les premières</i> <i>réclamations, ni en deuxième ressort, mais en troi-</i> <i>sème.....</i>	247
4 ^o) <i>Législations où elle ne prend aucune part au ju-</i> <i>gement des réclamations.....</i>	252
CHAPITRE V	
Notions complémentaires.....	255
§ 1. — <i>Clôture de la liste électorale.....</i>	255
§ 2. — <i>Durée et fixité de la liste électorale.....</i>	258
§ 3. — <i>Des inscriptions frauduleuses.....</i>	261
§ 4. — <i>Frais d'impression des listes électorales.....</i>	266
APPENDICE	
Des listes électorales en Algérie et aux Colonies.....	268
CONCLUSION.....	275
TABLE DES MATIÈRES.....	287

CHAPITRE III

Confection et Révision préparatoire de la liste électorale	116
SECTION I. — RÔLE DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE.....	116
§ 1. — Inscriptions ou radiations d'office	123
A. — <i>Inscription d'office</i>	124
B. — <i>Radiations d'office</i>	125
§ 2. — Demandes d'inscription ou de radiations formées par les électeurs eux-mêmes.....	128
1 ^o <i>Demandes d'inscription</i>	130
A. — Electeurs non inscrits l'année précédente.....	136
a) Demande formée par un citoyen non encore inscrit sur aucune liste.....	136
b) Demande par un électeur déjà inscrit sur une liste électorale à fin d'inscription sur la liste d'une autre commune.....	137
B. — Electeurs antérieurement inscrits.....	141
2 ^o <i>Demandes de radiation</i>	146
§ 3. — Demandes d'inscription ou de radiation formées par des tiers.....	148
§ 4. — Demandes formées par le préfet ou le sous-préfet.....	153
§ 5. — Contentieux des opérations matérielles de la révision préparatoire.....	154
SECTION II. — AUTORITÉS CHARGÉES DE CETTE MISSION DANS LES LEGISLATIONS ÉTRANGÈRES.....	159
1 ^o <i>Législations où est employé le système des listes permanentes</i>	160
2 ^o <i>Législations où le système des listes permanentes n'est pas en vigueur</i>	167

CHAPITRE IV

Contentieux de la liste électorale	170
SECTION I. — DES CONTESTATIONS RELATIVES A LA RÉVISION DE LA LISTE ÉLECTORALE. — LA COMMISSION MUNICIPALE.....	171
§ 1. — De la réclamation.....	173
A. — <i>Délai dans lequel peut être faite la réclamation</i> ..	174
B. — <i>Par qui peut être faite la réclamation</i>	176
C. — <i>Forme de la réclamation</i>	177
§ 2. — Procédure	177
SECTION II. — DE L'APPEL DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION MUNICIPALE.....	183
§ 1. — De l'appel (sa recevabilité).....	187
A. — <i>Délais</i>	187
B. — <i>Formes</i>	190
C. — <i>Qui a qualité pour interjeter appel</i>	192
§ 2. — Compétence du juge de paix.....	197
A. — <i>Questions de forme</i>	198
B. — <i>Questions au fond</i>	202
C. — <i>Questions préjudicielles</i>	204
§ 3. — Procédure	207
A. — <i>Avertissement</i>	208

B. — <i>Délai dans lequel le juge de paix doit statuer....</i>	210
C. — <i>Qualité du jugement.....</i>	211
D. — <i>Notification du jugement.....</i>	213
SECTION III. — <i>DU POURVOI EN CASSATION.....</i>	214
1. — <i>Du pourvoi.....</i>	219
A. — <i>Délai du pourvoi.....</i>	220
B. — <i>Jugements susceptibles de recours en cassation..</i>	222
C. — <i>Personnes ayant qualité pour former le pourvoi.</i>	224
2. — <i>Procédure.....</i>	226
A. — <i>Forme du pourvoi.....</i>	226
B. — <i>Dénonciation du pourvoi.....</i>	230
C. — <i>Arrêts de la cour de cassation.....</i>	233
SECTION IV. — <i>DES FRAIS ET DÉPENS EN MATIÈRE ÉLECTORALE....</i>	235
SECTION V. — <i>DU CONTENTIEUX DE LA LISTE ÉLECTORALE DANS LES</i> <i>LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES.....</i>	238
1 ^o) <i>Législations où l'autorité judiciaire statue en</i> <i>premier ressort sur les réclamations.....</i>	240
2 ^o) <i>Législations où elle ne statue pas sur les premières</i> <i>réclamations et où elle est compétente en appel....</i>	241
3 ^o) <i>Législations où elle ne statue ni sur les premières</i> <i>réclamations, ni en deuxième ressort, mais en troi-</i> <i>sième.....</i>	247
4 ^o) <i>Législations où elle ne prend aucune part au ju-</i> <i>gement des réclamations.....</i>	252
CHAPITRE V	
Notions complémentaires.....	255
1. — <i>Clôture de la liste électorale.....</i>	255
2. — <i>Durée et fixité de la liste électorale.....</i>	258
3. — <i>Des inscriptions frauduleuses.....</i>	261
4. — <i>Frais d'impression des listes électorales.....</i>	266
APPENDICE	
Des listes électorales en Algérie et aux Colonies.....	268
CONCLUSION.....	275
TABLE DES MATIÈRES.....	287

Angoulême — Imp. L. COQUEMARD, 42, rue Fontaine-du-Lizier.

IMPRIMERIE L. COQUEMARD



ANGOULÊME